



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Thiago Serpa Erthal

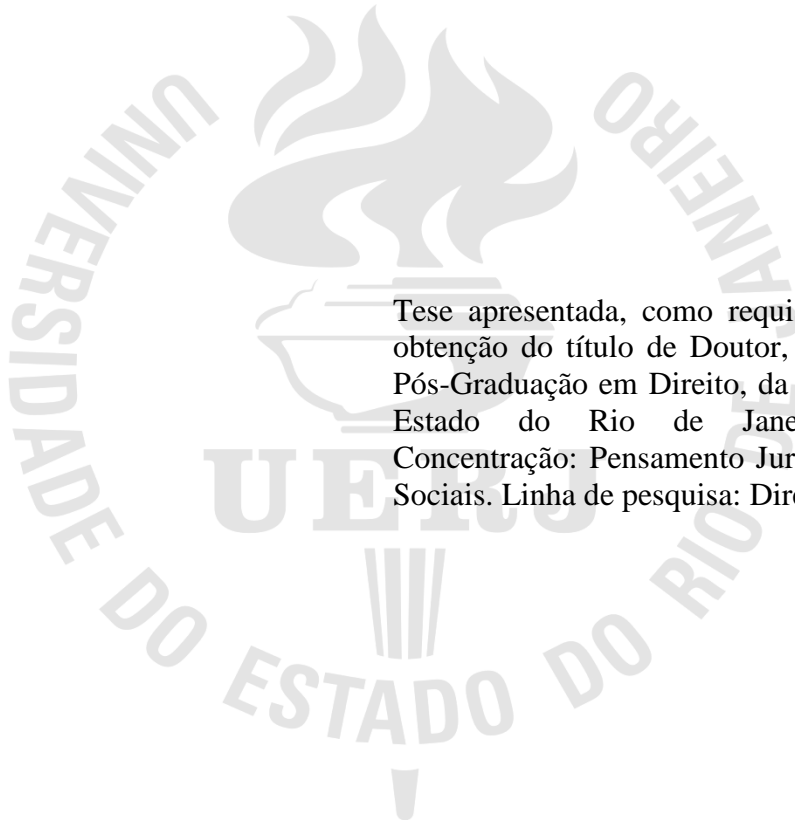
**Fundos patrimoniais: instrumento de democratização da política de  
proteção do patrimônio cultural**

Rio de Janeiro

2021

Thiago Serpa Erthal

**Fundos patrimoniais: instrumento de democratização da política de proteção do patrimônio cultural**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de pesquisa: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Angela Moulin Simões Penalva Santos

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

E73 Erthal, Thiago Serpa.

Fundos patrimoniais: instrumento de democratização da política de proteção do patrimônio cultural/ Thiago Serpa Erthal. - 2021.

237 f.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Angela Moulin Simões Penalva Santos.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Patrimônio cultural - Teses. 2. Gestão –Teses. 3. Terceiro setor– Teses. I. Santos, Angela Moulin Simões Penalva. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.4

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Thiago Serpa Erthal

**Fundos patrimoniais: instrumento de democratização da política de proteção do patrimônio cultural**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de pesquisa: Direito da Cidade.

Aprovado em 23 de novembro de 2021

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Angela Moulin Simões Penalva Santos (Orientadora)  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rosangela Lunardelli Cavallazzi  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Mário Ferreira de Pragmácio Telles  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Cláudia Alves de Oliveira  
Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2021

## **DEDICATÓRIA**

A Bernardo e Liz, meus queridos filhos, dedico-lhes este trabalho com todo meu amor.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha orientadora, Angela Penalva Santos, por ter aceitado o desafio de me orientar em um tema – no meu modo de ver – tão novo e desconhecido. Já nos conhecíamos desde os tempos do mestrado e foi um prazer para mim que essa parceria se formalizasse agora no doutorado.

Ao Guillermo Gonçalves, atual procurador-chefe da PF/IPHAN, registro minha gratidão por ter me inserido nas discussões institucionais a respeito do fundo patrimonial do IPHAN, fonte inestimável de pesquisa, bem como por ter anuído sem hesitação com a licença-capacitação que me permitiu escrever a tese e encerrar o ciclo acadêmico que há quatro anos se iniciava.

Agradeço também ao amigo Fabrício Ganem, que desde o início me incentivou nessa árdua empreitada. Do projeto apresentado na fase de seleção à tese final, sempre leu tudo com atenção, fez contribuições, críticas, elogios etc. Nossos almoços foram muito importantes no meu aperfeiçoamento pessoal e profissional. E – tomara! – continuarão sendo.

Finalmente, à minha esposa Juliana, deixo aqui eternizado não só meus agradecimentos pela paciência, pelas palavras de estímulo nas horas difíceis, como principalmente minhas desculpas pelos dias de estudo em que não pude estar presente com você e nossos filhos. Sem seu apoio, isso jamais seria possível.

## RESUMO

ERTHAL, Thiago Serpa. *Fundos patrimoniais: instrumento de democratização da política de proteção do patrimônio cultural*. 2021. 237f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Este trabalho tem como escopo geral investigar a extensão da eficácia dos fundos patrimoniais – entendidos como universalidades de bens e direitos, recebidos majoritariamente de doações, os quais são obrigatoriamente geridos por pessoa jurídica de direito privado e investidos de maneira a preservar o valor do capital principal, gerando resgates recorrentes e previsíveis para sustentar financeiramente um determinado propósito, causa ou entidade de interesse público – na solução do problema de gestão do patrimônio cultural acautelado formalmente pelo Estado. Para tanto, procedeu-se a uma ampla revisão bibliográfica nacional e internacional, com destaque para aquela produzida nos Estados Unidos da América, atinente à evolução do conceito de patrimônio cultural; ao surgimento, premissas e situação atual do terceiro setor; ao papel e características da filantropia no financiamento desse campo; e à definição, adjetivos e principais controvérsias envolvendo o instrumento estudado. Além disso, foram consolidados dados empíricos já produzidos e realizadas entrevistas que permitiram, em conjunto com outras fontes, reconstruir o processo sociopolítico de regulamentação dos fundos patrimoniais no Brasil e a dinâmica de inserção do instrumento na pauta institucional do IPHAN, órgão executor da política pública em âmbito federal. A principal conclusão obtida foi que os fundos patrimoniais não são exatamente um mecanismo de financiamento da política pública de proteção do patrimônio cultural, mas sim uma forma de abertura da gestão dos bens acautelados em âmbito federal também para a iniciativa privada, notadamente para o terceiro setor, sob a lógica da cooperação pública.

Palavras-chave: Patrimônio cultural. Gestão. Terceiro setor. Cooperação pública. Filantropia.

Investimento social privado. Fundos patrimoniais. Endowment. Análise econômica do direito.

## ABSTRACT

ERTHAL, Thiago Serpa. *Endowment funds: instrument for democratizing cultural heritage public policy*. 2021. 237f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

The general scope of this work is to investigate the extent of the effectiveness of endowment funds – understood as universalities of assets and rights, mostly received from donations, which are mandatorily managed by a charity or a foundation, and invested in order to preserve the value of the main capital, generating recurring and predictable redemptions to financially support a specific purpose, cause or entity of public interest – in solving the problem of managing cultural heritage formally sheltered by the State. Therefore, a broad national and international bibliographic review was carried out, with emphasis on the one produced in the United States of America, regarding the evolution of the concept of cultural heritage; the emergence, premises, and current situation of the nonprofit sector; the role and characteristics of philanthropy in financing this field; and the definition, adjectives, and main controversies involving the studied instrument. In addition, empirical data already produced were consolidated and interviews were conducted that allowed, together with other sources, to reconstruct the sociopolitical process of regulating endowment funds in Brazil and the dynamics of inserting the instrument in the institutional agenda of IPHAN, executive agency at the federal level. The main conclusion obtained was that endowment funds are not exactly a financing mechanism for the specific public policy, but rather a way of democratizing the management of cultural heritage at the federal level, especially for the nonprofit sector, under the logic of public cooperation.

Keywords: Cultural heritage. Management. Nonprofit sector. Public cooperation.

Philanthropy. Private social investment. Endowment funds. Law and economics.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AED	Análise Econômica do Direito
AGU	Advocacia-Geral da União
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BISC	Benchmarking do Investimento Social Corporativo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEF	Caixa Econômica Federal
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
CNSA	Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos
COPNI	<i>Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households</i>
CPC	Código de Processo Civil
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DEM	Democratas
DL	Decreto-lei
DNIT	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
DPE	Departamento de Projetos Especiais do IPHAN
DPHAN	Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
EIRELI	Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada
EUA	Estados Unidos da América
FASB	<i>Financial Accounting Standards Board</i>
FASFIL	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil
FDD	Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FICART	Fundos de Investimento Cultural e Artístico
FNC	Fundo Nacional da Cultura

FNpM	Fundação Nacional pró-Memória
FvP	Filantropização via Privatização
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPC	Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
IDIS	Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISER	Instituto de Estudos da Religião
ISP	Investimento Social Privado
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MASP	Museu de Arte de São Paulo
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação e Cultura ou Ministério da Educação
MES	Ministério da Educação e Saúde
MinC	Ministério da Cultura
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPv	Medida Provisória
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NACUBO	<i>National Association of College and University Business Officers</i>
NEA	<i>National Endowment for the Arts</i>
NEH	<i>National Endowment for the Humanities</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organização Social
OSB	Orquestra Sinfônica Brasileira
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC-CH	Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas

PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCH	Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas
PF/IPHAN	Procuradoria Federal junto ao IPHAN
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei de Conversão
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressistas
PPA	Plano Plurianual
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República
PRB	Republicanos
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PtP	<i>Philanthropication thru Privatization</i>
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S/A
RSC	Responsabilidade Social Corporativa
SALIC	Sistema de Acesso às Leis de Incentivo à Cultura
SECULT	Secretaria Especial de Cultura
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional ou Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SRBM	Sítio Roberto Burle Marx
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termos de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TIAA	<i>Teachers Insurance and Annuity Association of America</i>
UMIFA	<i>Uniform Management of Institutional Funds Act</i>
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPMIFA	<i>Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act</i>

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1	<b>POLÍTICA PATRIMONIAL: DO CONCEITO À GESTÃO</b> .....	20
1.1	<b>Cultura e patrimônio cultural</b> .....	20
1.2	<b>A revolução francesa e os valores do patrimônio</b> .....	28
1.3	<b>O movimento modernista, o Estado Novo e o surgimento do SPHAN</b> .....	33
1.4	<b>Uma autonomia fraca e a abertura da política patrimonial: o PCH e o CNRC</b> .38	
1.5	<b>A Constituição Federal de 1988 e a consolidação de um novo paradigma</b> .....	43
1.6	<b>Os principais instrumentos de acautelamento pelo Poder Público</b> .....	49
1.7	<b>O Monumenta e o PAC Cidades Históricas</b> .....	56
1.8	<b>A lei de incentivo à cultura</b> .....	62
1.9	<b>O Programa Revive e o PPI</b> .....	68
1.10	<b>Síntese do capítulo</b> .....	71
2	<b>O TERCEIRO SETOR NO BRASIL</b> .....	73
2.1	<b>Cooperação pública e o conceito de interesse público</b> .....	73
2.2	<b>A origem do terceiro setor</b> .....	78
2.3	<b>O surgimento do terceiro setor no Brasil</b> .....	82
2.4	<b>Conceito de terceiro setor</b> .....	89
2.5	<b>O terceiro setor no Brasil: constituição, classificação e qualificação</b> .....	95
2.6	<b>O terceiro setor em números</b> .....	101
2.6.1	<u>Dados da FASFIL</u> .....	102
2.6.2	<u>Dados do Mapa das OSC</u> .....	106
2.7	<b>Existe um setor 2,5 ou quarto setor?</b> .....	109
2.8	<b>Síntese do capítulo</b> .....	113
3	<b>FUNDOS PATRIMONIAIS E FILANTROPIA</b> .....	115

3.1	<b>Definição de fundo patrimonial</b> .....	115
3.2	<b>Caridade, <i>ethos</i> católico e a Igreja</b> .....	121
3.3	<b>Da caridade à filantropia</b> .....	125
3.4	<b>Filantropia de mercado e filantropocapitalismo</b> .....	130
3.5	<b>A outra face da filantropia</b> .....	136
3.6	<b>Filantroestatismo</b> .....	139
3.7	<b>Investimento social privado: a filantropia no Brasil</b> .....	143
3.8	<b>Filantropia em números</b> .....	147
3.9	<b>Síntese do capítulo</b> .....	154
4	<b>A LEI Nº 13.800/2019 E O FUNDO PATRIMONIAL DO IPHAN</b> .....	156
4.1	<b>As três origens do instrumento</b> .....	156
4.2	<b>A tragédia do Museu Nacional: da MPv 851/2018 à Lei 13.800/2019</b> .....	162
4.3	<b>O desenho jurídico-institucional da Lei nº 13.800/2019</b> .....	166
4.4	<b>Aspectos relevantes sobre os fundos patrimoniais</b> .....	169
4.4.1	<u>Respeito à vontade do doador</u> .....	170
4.4.2	<u>Política de investimento e resgate</u> .....	175
4.5	<b>As iniciativas do IPHAN</b> .....	180
4.5.1	<u>ACT com a Intermuseus</u> .....	180
4.5.2	<u>A consultoria do IDIS</u> .....	183
4.6	<b>Os fundos patrimoniais e a alteração de paradigma da política patrimonial</b> ...	186
4.7	<b>Fontes alternativas de receita</b> .....	192
4.8	<b>Principais barreiras e incentivos fiscais</b> .....	197
4.9	<b>O uso da marca institucional</b> .....	203
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	206
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	210

## INTRODUÇÃO

Na noite do dia 02 de setembro de 2018, a cidade chorou. Não a cidade como sinônimo de um município específico ou de um aglomerado de pessoas em torno de serviços de infraestrutura, mas como uma “projeção da sociedade sobre um local”, abrangendo todas as complexas relações sociais inerentes a esse conceito, dentre elas as singularidades da vida urbana, os modos de viver, enfim, o *habitar* propriamente dito<sup>1</sup>.

Para Henri Lefebvre, *habitar* é participar de uma vida social, de uma comunidade, aldeia ou cidade, e não apenas residir em determinada localidade. A simples moradia, descompromissada e dessocializada, chamada por ele de *habitat*, seria decorrência de uma estratégia de classe que, ao mesmo tempo em que permite maior acesso à propriedade privada, principalmente nos subúrbios, segrega os usos e aliena o homem da vida pública<sup>2</sup>.

A redução do *habitar* para o *habitat* retira do cidadão a condição de cidadão. Ele reside em um local, trabalha em outro e o lazer muitas vezes pressupõe uma viagem para uma terceira localidade. Isso reduz sobremaneira o senso de pertencimento social, a ideia de acolhimento por uma comunidade, de compartilhamento de valores e de fortalecimento dos vínculos sociais que marcam a vida urbana.

Nessa esteira é que, tomada no sentido de projeção da sociedade sobre um local, do *habitar* propriamente dito, cidade e patrimônio cultural estão intimamente conectados. Desde o reconhecimento histórico do núcleo urbano de Ouro Preto como Monumento Nacional às atuais discussões sobre gestão participativa do Cais do Valongo e ocupação do solo urbano marginal, há sempre um complexo emaranhado de relações sociais, políticas e econômicas envolvidas, que ora pesam para um lado, ora para outro, e progressivamente vão moldando a dinâmica do tecido urbano.

Daí a tristeza que se espalhou quando um incêndio de grandes proporções destruiu o prédio onde funcionava o Museu Nacional. Criado em 06 de junho de 1818 por D. João VI na chamada “Casa dos Pássaros” (atual Arquivo Nacional), junto ao Campo de Sant'Ana, o museu foi reacomodado em 1876 no Paço de São Cristóvão, na Quinta da Boa Vista, antiga

---

<sup>1</sup> LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001, p. 62.

<sup>2</sup> Ibid., p. 23. Conforme ressalva do próprio autor, estratégia de classe não deve ser entendida como uma sequência de atos coordenados, planejados para atingir um objetivo. Cuida-se muitas vezes de conduta inconsciente e de boa-fé, mas que termina por perenizar e até mesmo acirrar a desigualdade.

residência da família real. Por sua importância histórica, o prédio viria a ser tombado anos depois, em 1938.

Além do prédio, restou arrasado um acervo estimado em 20 milhões de itens, incluindo a Coleção Arqueológica Balbino de Freitas e o esqueleto de Luzia, o mais antigo fóssil humano das Américas, ambos além de musealizados também tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Tamanha relevância cultural e científica faria com que, ainda no século XIX, o Museu Nacional se notabilizasse como o mais importante museu do seu gênero na América do Sul.

Até hoje não se sabe exatamente a causa imediata da tragédia, mas a mediata foi rapidamente depreendida: a falta de conservação do prédio, conjugada ao negligenciamento de medidas e protocolos de proteção contra sinistros até nos níveis mais básicos (*e.g.*, a baixa pressão dos hidrantes). Em suma, típicos problemas de gestão do patrimônio público.

Esses problemas não podem ser atribuídos a um ou outro gestor específico, são estruturais, amplamente conhecidos e de difícil enfrentamento. Nesse sentido, exemplificando essa historicidade do déficit sistêmico de gestão, veja-se a preocupação manifestada ainda em 1838 pelo seu então diretor frei Custódio Alves Serrão:

A seção de Numismática e Artes Liberais, Arqueologia, usos e costumes das nações antigas e modernas acha-se em uma sala cujo teto ameaça ruína, visto as grandes fendas do estuque que continuamente se alargam. [...]. A utilidade do nosso museu ainda não está perfeitamente sentida no seio da Representação Nacional, nem grande parte de nossos administradores tem reconhecido a benéfica influência de semelhante estabelecimento [...]. Enquanto as nações europeias vão mandando com enormes sacrifícios seus sábios perlustrarem este riquíssimo Império, vamos nós amesquinhando esta criação dos tempos coloniais.<sup>3</sup>

O incêndio do Museu Nacional foi, portanto, uma infeliz tragédia, mas uma infeliz tragédia anunciada. A destruição do museu e seu acervo gerou na sociedade brasileira um profundo sentimento de perda<sup>4</sup> e comoção e isso se replicou nos mais diversos setores: a imprensa deu proeminência ao problema, os órgãos de controle passaram a atuar de forma mais incisiva<sup>5</sup> e o Congresso Nacional redirecionou substantiva verba orçamentária para sua reconstrução, notadamente mediante emendas parlamentares.

---

<sup>3</sup> *Apud* FARIA, Luiz de Castro. *As exposições de antropologia e arqueologia do Museu Nacional*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949, p. 7.

<sup>4</sup> Sobre a relação entre perda e patrimônio cultural, cf. GONÇALVES, José Reginaldo Santos. *A retórica da perda: os discursos do patrimônio cultural no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPHAN, 1996.

<sup>5</sup> Por exemplo, oito dias depois do incêndio, o Ministério Público Federal ajuizou a ação civil pública nº 5024221-60.2018.4.02.5101, pela qual requereu o fechamento de seis museus federais no Rio de Janeiro.

Mas essa repercussão não se deu apenas no âmbito orçamentário-financeiro. Sob a perspectiva normativa, outra resposta do governo brasileiro a esse fato foi a edição da Medida Provisória (MPv) nº 851, de 10 de setembro de 2018, que autorizou a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais.

Essa medida provisória foi posteriormente convertida na Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019, e regulamentou o funcionamento dos fundos patrimoniais que pretendam apoiar órgãos e/ou entidades do Poder Público em sua atividade-fim. O instrumento, também chamado de *endowment fund*, já era utilizado internacionalmente – e em menor escala no Brasil – como uma forma de mitigar alguns problemas de gestão<sup>6</sup>, notadamente no que diz respeito à possibilidade de planejamento da política pública.

Esta pesquisa foi proposta, então, com o objetivo geral de investigar a extensão da eficácia desses fundos patrimoniais na solução de tal problema, buscando confirmar ou não a hipótese segundo a qual esse instrumento seria apto a resolver em definitivo a histórica deficiência de recursos acima referida. Para tanto, algumas delimitações são imprescindíveis.

De pronto, a gestão da cidade como um todo, e do patrimônio cultural em específico, admite incontáveis linhas de investigação. Nesse sentido, como os fundos patrimoniais, pelas características que serão mais à frente expostas, trazem implícito um formalismo e institucionalização mínimos, além da ideia de perenidade, isso de certa forma afasta (mas não exclui) as produções culturais mais espontâneas e efêmeras. Com isso, não se quer negligenciar a importância delas para a vida urbana, trata-se apenas de um recorte metodológico.

Ademais, mesmo entre o patrimônio cultural formal e institucionalmente conhecido e reconhecido, propõe-se um maior direcionamento da investigação para o patrimônio material de natureza imóvel, sabidamente aquele que hoje demanda mais recursos públicos e/ou privados para sua proteção. Novamente, não se pretende com isso afirmar que o patrimônio cultural material móvel e o imaterial devam ser descuidados em detrimento do imobiliário, é apenas uma delimitação de pesquisa.

Para a consecução do objetivo geral de investigar a extensão da eficácia dos fundos patrimoniais na solução do déficit de gestão do patrimônio cultural, foram propostos os

---

<sup>6</sup> Optou-se por utilizar o termo “gestão”, ao invés de “financiamento”, por sua maior amplitude, representando todos os atos posteriores ao acautelamento formal do bem material ou imaterial pelo Estado. Como será visto no decorrer deste trabalho, não raras vezes o financiamento não é descompromissado, mas está ligado a competências decisórias diretas ou indiretas.



seguintes objetivos específicos: descrever a evolução do conceito de patrimônio cultural, notadamente na execução dessa política pública; mapear as principais fontes de financiamento público e privado atualmente existentes; traçar, sobre uma perspectiva histórica e atual, geral e específica, o papel do terceiro setor no Brasil; analisar as premissas teóricas e práticas da filantropia como origem principal dos recursos dos fundos patrimoniais; examinar os principais aspectos relacionados aos fundos patrimoniais no Brasil; e investigar as iniciativas do IPHAN para constituição de um fundo patrimonial dirigido à proteção do patrimônio cultural.

O problema descrito, a hipótese e os objetivos acima referenciados admitem aprofundamento à luz de diversos marcos teóricos. Optou-se por orientar esta pesquisa pela teoria econômica do direito, também chamada de análise econômica do direito (AED). Nesse sentido, direito e economia são ciências que nem sempre se comunicaram perfeitamente.

A polarização entre elas decorre de aparentes propósitos distintos: enquanto a doutrina jurídica se ocupa, prioritariamente, de temas relacionados à justiça, os economistas tendem a focar esforços objetivando otimizar os recursos disponíveis na sociedade. George Stigler sintetiza bem essa dicotomia:

Enquanto a eficiência se constitui no problema fundamental dos economistas, a justiça é o tema que norteia os professores de Direito [...] A diferença entre uma disciplina que procura explicar a vida econômica (e, de fato, toda ação racional) e outra que pretende alcançar a justiça como elemento regulador de todos os aspectos da conduta humana é profunda. Essa diferença significa, basicamente, que o economista e o advogado vivem em mundos diferentes e falam diferentes línguas.<sup>7</sup>

Sob o ponto de vista dos juristas, essa dissociação passou a ser superada a partir dos trabalhos de Ronald Coase<sup>8</sup> e Guido Calabresi<sup>9</sup>, publicados nos Estados Unidos ainda nos anos 1960, que se consolidaram como uma teoria de grande influência na década seguinte, a partir dos consistentes estudos de Richard Posner<sup>10</sup>. Atualmente, a análise econômica do

---

<sup>7</sup> STIGLER, George. Law or Economics? *The Journal of Law and Economics*, v. 35, n. 2, 1992, p. 462-463. Tradução livre do original: “If efficiency is the fundamental problem of economists, justice is the guiding beacon of law professors. [...] The difference between a discipline that seeks to explain economic life (and, indeed, all rational behavior) and a discipline that seeks to achieve justice in regulating all aspects of human behavior is profound. This difference means that, basically, the economist and the lawyer live in different worlds and speak different languages.”.

<sup>8</sup> COASE, Ronald. The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, Chicago: University of Chicago Law School v. 3, out. 1960.

<sup>9</sup> CALABRESI, Guido. Some thoughts on risk distribution and the law of torts. *Yale Law Journal*, v. 68, 1961.

<sup>10</sup> POSNER, Richard. *Economic Analysis of Law*. 7 ed. New York: Aspen Publishers, 2007.

direito (*law and economics*) é uma linha de pesquisa bastante difundida nos Estados Unidos e vem ganhando corpo também no Brasil.

Em suma, a AED indica o uso de conceitos e métodos já estudados e solidificados na ciência econômica para, dentre outras medidas, auxiliar no processo de tomada de decisão racional, visando à maximização de interesses sociais. É uma teoria que se propõe realista, é dizer, busca trabalhar com cenários possíveis, tanto no que se refere às circunstâncias que vão orientar a decisão como, outrossim, às consequências dela advindas.

Na perspectiva dos economistas, essa divisão entre as ciências jurídica e econômica parece superada há mais tempo. A escola neoclássica, surgida no final do século XIX, e especificamente a corrente institucionalista do início do século XX, já propunham uma compreensão do papel das instituições na moldagem do comportamento econômico. Nas palavras de Douglass North, um dos principais expoentes da nova economia institucional:

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições concebidas culturalmente que moldam a interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos nas relações humanas, sejam políticas, sociais ou econômicas. A mudança institucional molda a forma como as sociedades evoluem ao longo do tempo e, portanto, é a chave para a compreensão da mudança histórica.<sup>11</sup>

Partindo dessa premissa teórica, a cultura como um todo, e o patrimônio cultural em específico, pode ser vista em regra como um bem público, é dizer, aquele não-excludente e não-rival<sup>12</sup>. Nesse sentido, a conservação de um centro histórico exara benefícios indiscrimináveis para toda a população (não-excludente) e a fruição desse espaço por uma pessoa ou grupo não obsta ou restringe que outros também o façam (não-rival).

Por isso a necessidade de, mesmo sob uma perspectiva política liberal, o Estado de alguma maneira intervir na proteção do patrimônio cultural, seja em sua dimensão estética ou histórica<sup>13</sup>. O ponto nodal é como e em que medida o fazer. A regulação dos fundos patrimoniais pela Lei nº 13.800/2019 é um exemplo de intervenção estatal em um arranjo

---

<sup>11</sup> NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 3. Tradução livre do original: “Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change.”.

<sup>12</sup> Em algumas situações, pode-se considerá-la também como um bem meritório, é dizer, aquele que, embora possa ser explorado economicamente, é produzido ou incentivado pelo Estado para evitar que a população de baixa renda seja excluída de seu consumo, por não poder pagar o preço correspondente. Para maior detalhamento, v. SANSON, João Rogério. Aspectos comuns aos conceitos de bens públicos, externalidades e bens meritórios. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 20, n. 2, p. 1-32, set. 2020.

<sup>13</sup> DWORKIN, Ronald. *Can a Liberal State Support Art?* In: DWORKIN, Ronald. *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press, 1985, pp. 221-233.

tipicamente privado, mas em que alcance isso é suficiente para a política pública em comento?

Esse foi, portanto, o referencial teórico aqui adotado. Não se quer apregoar que a eficiência seja um valor absoluto a ser indistintamente perseguido, porém um critério de tomada de decisão importante para a consecução da política pública de proteção do patrimônio cultural. Em outras palavras, se a eficiência não é um valor absoluto, também não pode ser simplesmente desconsiderada no processo decisório.

Apontado o marco teórico que conduzirá a pesquisa, cumpre salientar que não foram localizados estudos anteriores sobre o tema proposto, o que impôs um trabalho de construção teórica e empírica que viabilizasse o necessário aprofundamento. Para facilitar a exposição acerca dessa composição, a metodologia utilizada será apontada em conjunto com a estruturação da tese.

Nesse contexto, o trabalho ora apresentado está dividido em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo 1 trata dos dois primeiros objetivos específicos acima elencados, ou seja, aborda a evolução conceitual do patrimônio cultural e mapeia as principais fontes de financiamento público e privado dessa política pública. Quanto ao primeiro desígnio, foi feita uma revisão e síntese da ampla bibliografia já existente, tanto nacional quanto estrangeira.

No que se refere ao segundo objetivo, os dados orçamentários e financeiros foram em sua maior parte extraídos de sistemas públicos franqueados à ampla consulta e analisados mediante ferramenta automatizada de *Business Intelligence* (Microsoft Power BI). Quando comparados entre si, os valores foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), sempre para janeiro de 2021.

No segundo capítulo, abordou-se o surgimento, premissas e situação atual do terceiro setor, tanto de maneira ampla como especificamente quanto ao setor cultural. Foram encontradas pesquisas acadêmicas aprofundadas, inclusive em nível de doutoramento, mas a base teórica mais relevante decorreu da perspectiva comparada, valendo destaque para as pesquisas conduzidas pelo *Center for Civil Society Studies*, da *Johns Hopkins University*. Os dados empíricos foram coletados nos *sites* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Em continuidade, o terceiro capítulo trouxe uma análise acerca da definição e principais características dos fundos patrimoniais para, em seguida, abordar o papel da filantropia no financiamento do terceiro setor. Nessa parte, as referências nacionais foram

poucas e a revisão bibliográfica foi significativamente focada na produção acadêmica norte-americana, notadamente através dos repositórios HEIN e JSTOR.

Os dados empíricos referentes ao Brasil foram produzidos por instituições privadas envolvidas nessa dinâmica, por amostragem, o que torna o resultado mais infenso a críticas se comparado àqueles referidos no capítulo anterior. De qualquer maneira, as principais conclusões foram aqui replicadas, até mesmo pela ausência de informações mais confiáveis a esse respeito. Com isso, já se tem no capítulo 3 um certo grau de inovação em relação ao conhecimento acadêmico acumulado no Brasil.

Finalmente, consta no capítulo 4 uma análise da dinâmica sociopolítica de regulamentação dos fundos patrimoniais, iniciada em três frentes distintas, que culminou na edição da Lei nº 13.800/2019, bem como do processo de inserção desse instrumento na pauta de atuação do IPHAN. Para tanto, além do exaurimento das poucas referências encontradas sobre o assunto, consulta a todos os documentos e vídeos disponibilizados pelo Congresso Nacional, foram realizadas entrevistas com quatro agentes que participaram ativamente dessas discussões, a saber:

**Tabela 1** – Entrevistas realizadas e tempo de duração

<b>Entrevistado</b>	<b>Cargo</b>	<b>Duração</b>
Claudia Storino	Diretora do SRBM	55 min.
Robson Almeida	Diretor do DPE e presidente interino do IPHAN	40 min.
Luciane Gorgulho	Chefe do Dep. de Economia da Cultura do BNDES	60 min.
Andrea Hanai	Diretora de projetos do IDIS	48 min.

Fonte: Elaboração própria

Com a concordância expressa dos participantes, todas as entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra. Os trechos reproduzidos para a tese foram previamente submetidos à ratificação dos entrevistados, a fim de se evitar qualquer má-compreensão ou problemas éticos. Tem-se, com isso, uma fonte segura de informação, que permitiu reconstruir com razoável certeza e profundidade o contexto envolvido.

Ato contínuo, fixadas as bases conceituais e empíricas da política pública, do terceiro setor, da filantropia e dos fundos patrimoniais, foram examinados alguns aspectos tidos por relevantes para a concretização eficiente do instrumento, bem como discussões atuais acerca da sua inserção no âmbito da proteção do patrimônio cultural na seara federal.

Os principais resultados da pesquisa foram consolidados nas considerações finais, com a ressalva de que dizem respeito a uma dinâmica atual e em constante mutação. Por isso, as conclusões exaradas devem ser vistas à luz das circunstâncias fáticas e jurídicas presentes no momento do estudo realizado.

# 1 POLÍTICA PATRIMONIAL: DO CONCEITO À GESTÃO

## 1.1 Cultura e patrimônio cultural

A princípio, cultura não parece ser uma palavra difícil. Está presente no vocabulário erudito e popular, formal e informal, escrito e falado, enfim, no cotidiano de praticamente todas as sociedades organizadas de que se tem notícia. Independente do grau de instrução formal e maturidade empírica, é provável que duas ou mais pessoas utilizem-na em um diálogo sem grandes percalços.

No entanto, instados a explicitar uma definição analítica para o vocábulo, é também provável que essas mesmas duas ou mais pessoas divirjam profundamente no conceito atribuído. Esse fenômeno também se verifica no atual estágio da ciência jurídica, em que juristas parecem utilizar o vocábulo indistintamente, como se seu significado fosse presumidamente certo.

Na mesma esteira, Humberto Cunha afirma que:

Geralmente, a doutrina, ao abordar determinado assunto, define os principais termos e expressões que o constituem, a fim de que a comunicação com o leitor se estabeleça sem atropelos. Com o tema 'cultura', porém, essa atitude não ocorre com o trabalho daqueles que, por exemplo, comentam nossa Constituição Federal. Juristas renomados e notoriamente prolixos, ao se depararem com dispositivos sobre o tema, não lhe dedicam mais que algumas linhas, as quais, na verdade, seriam dispensáveis por conterem uma reprodução quase literal das normas comentadas. Certamente o fazem confiantes de que tudo o que era necessário dizer sobre o assunto já foi explorado nos compêndios de sociologia ou de antropologia jurídica, precisamente no clássico capítulo sobre 'cultura e direito'.<sup>14</sup>

Não há uma explicação única para esse fato, mas algumas teorias. Segundo Raymond Williams<sup>15</sup>, isso decorre do seu intrincado desenvolvimento histórico nas diversas línguas europeias, mas principalmente pelos distintos usos que hoje lhe atribuem as variadas disciplinas e sistemas de pensamento.

Do latim *colere*, o significado remoto de cultura remetia a um processo natural através do qual se chegava a determinado resultado: a colheita. A partir dessa conotação, o termo

---

<sup>14</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 18-19.

<sup>15</sup> WILLIAMS, Raymond. *Keywords: A vocabulary of culture and society*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 1983, p. 87-93.

passou a ser utilizado – por metáfora – para caracterizar também o processo de desenvolvimento humano. Mas o ponto principal é que, nesse momento, tanto a acepção original como metafórica diziam respeito ao fenômeno natural e humano como processos.

Segue o autor explicando que em diversos momentos dessa evolução conceitual, duas mudanças cruciais ocorreram. Em primeiro lugar, o sentido metafórico de desenvolvimento humano se tornou comum, sobrepondo-se ao originário. Além disso, o termo passou a ser associado também a processos gerais, ao invés de particulares, fato que permitiu ao vocábulo ser impregnado de significado intrínseco.

Se antes o termo cultura necessariamente deveria ser seguido por outra palavra ou expressão que lhe especificasse, a partir do século XVIII já se podia identificar um sentido mais próximo de um daqueles que hoje se lhe atribua, carregado de significado próprio<sup>16</sup>. Nesse estágio evolutivo, cultura muitas vezes se confundia com civilização, é dizer, denotando abstratamente o resultado do processo secular de desenvolvimento humano.

Veja-se, por exemplo, o conceito proposto em 1871 por Edward Tyler: “Cultura ou civilização, tomados em seu sentido etnográfico, são um complexo no qual se incluem o conhecimento, crenças, arte, moral, direito, costumes e quaisquer outras habilidades e hábitos adquiridos pelo homem como membro da sociedade.”<sup>17</sup>. Nessa paradigmática definição, fica claro tanto o sentido intrínseco do termo cultura – que não depende de nenhuma especificação complementar – como sua associação à noção de civilização e sociedade.

Ainda segundo Williams, foi Johann Gottfried Herder – discípulo e crítico de Immanuel Kant – quem introduziu em sua obra “Ideias para uma filosofia da história da humanidade”<sup>18</sup> importante mudança de compreensão, ao censurar a ideia de civilização ou cultura como um processo linear<sup>19</sup>. Para o filósofo alemão, essa noção singular de cultura representava uma perspectiva eurocêntrica de dominação de outras sociedades, sendo mais apropriado se falar em culturas, no plural.

---

<sup>16</sup> O autor faz ressalva no sentido de que não é possível precisar uma data, mas aponta o final século XVIII como um marco até o qual esse sentido não era importante e o meio do século XIX como o momento a partir do qual se tornou comum.

<sup>17</sup> TYLOR, Edward Burnett. *Primitive culture: researches into the development of mythology, philosophy religion language, art, and custom*. 6. ed. London: John Murray, 1920, p. 1. Tradução livre do original: “Culture or Civilization, taken in its wide ethnographic sense, is that complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom, and other capabilities and habits acquired by man as a member of society.”

<sup>18</sup> HERDER, Johann Gottfried. *Ideen zur Philosophie der Geschichte der Menschheit*. In: *Johann Gottfried Herder – Werke*, Bd. 6. Frankfurt am Main: Deutscher Klassiker Verlag, 1989.

<sup>19</sup> WILLIAMS, op. cit., p. 89.

Com isso, tem-se um reconhecimento de que cultura é um termo que não tem um sentido universal, mas deve ser pensado – seja de maneira geral ou específica – de acordo com o tempo e espaço em que utilizado ou ao qual se refere. Daí porque não seria correto falar em uma única cultura, mas sim diversas, todas ligadas a grupos sociais com desenvolvimento humano diferente, nem melhor nem pior.

A partir dessas concepções, o literário britânico indica três vertentes possíveis para o termo: (i) um substantivo independente e abstrato que descreve o processo geral de desenvolvimento intelectual, espiritual e estético; (ii) um substantivo independente, usado de forma geral ou específica, que indica determinado estilo de vida de um grupo de pessoas; e (iii) um substantivo independente e abstrato que descreve os trabalhos e práticas artísticas.

Essa categorização ajuda a sistematizar o raciocínio, mas mesmo dentro de cada uma dessas vertentes ainda é possível verificar uma série de significados diferentes para o vocábulo. Nesse sentido, Alfred Kroeber e Clyde Kluckhohn identificaram em 1952 mais de uma centena de definições de cultura<sup>20</sup>. Esses antropólogos norte-americanos não chegaram a propor um conceito próprio, mas apontaram algumas ideias centrais que são consenso entre a maior parte dos cientistas sociais.

Assim, cultura consistiria em padrões explícitos e implícitos de e para o comportamento adquirido e transmitido por símbolos, constituindo o resultado distintivo de grupos sociais. Seu núcleo essencial seria composto por ideias tradicionais (ou seja, historicamente derivadas e selecionadas) e seus valores associados. Assim, conforme as ideias e os valores mudassem, também se modificaria a definição de cultura<sup>21</sup>.

No Brasil, Darcy Ribeiro propôs existirem três ordens de elementos que comporiam uma formação sociocultural correlacionada a três sistemas: o sistema adaptativo, envolvendo os modos de ação sobre a natureza; o sistema associativo, composto dos modos mais ou menos padronizados de regulamentação das relações interpessoais; e o sistema ideológico, integrado pelas técnicas de produção, normas sociais de cunho abstrato, formas de comunicação simbólica, corpos de crenças e ordens de valores, bem como os termos justificadores do modo de vida<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> KROEBER, Alfred Louis; KLUCKHOHN, Clyde. *Culture: a critical review of concepts and definitions*. Cambridge: The Museum, 1952.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>22</sup> RIBEIRO, Darcy. *O processo civilizatório: etapas da evolução sociocultural*. 11. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 53.



A reunião dessas três ordens havidas como corpos simbólicos conformaria a cultura de uma sociedade considerada historicamente em determinada situação espaço-temporal. Ribeiro, portanto, também adotou como ideia central a noção de cultura como processo – natural ou humano – de cunho abstrato, dotada de significação própria e determinável de acordo com o contexto em que analisada.

Na mesma linha, tal como na antropologia, os sociólogos também vêm se empenhando para construir um conceito de cultura. Segundo Claude Lévi-Strauss, o que nos uniformiza enquanto seres humanos é a nossa capacidade comum de aprender, fazer empréstimos e assimilar<sup>23</sup>. Nesse sentido, cultura seria o resultado de uma miscelânea, de empréstimos e misturas que ocorreram, embora em ritmos distintos, desde os mais remotos tempos da humanidade.

Já Edgar Morin e Anne Brigitte Kern optaram por conceituar cultura de maneira mais analítica, trazendo um catálogo que dinamicamente constrói essa definição e dela deriva. Para eles, cultura é:

O conjunto de regras, conhecimentos, técnicas, saberes, valores, mitos, que permite e assegura a alta complexidade do indivíduo e da sociedade humana, e que, não sendo inato, tem necessidade de ser transmitido e ensinado a cada indivíduo em seu período de aprendizagem para poder se autoproprietar e perpetuar a alta complexidade antropológico-social.<sup>24</sup>

Nos dois conceitos sociológicos acima transcritos, tem-se reforço de uma característica essencial do termo em seu sentido atual: a noção de que cultura não é inata, devendo ser transmitida e ensinada a cada indivíduo no seu período de aprendizagem. Sob o ponto de vista dessa ciência, assim como do direito, o reconhecimento desse predicado tem importantes repercussões.

Analisando uma dessas repercussões, a estratificação social no Brasil, Jessé Souza identifica exatamente na cultura – e não no dinheiro – o fator principal de distinção de classes<sup>25</sup>. Para o sociólogo brasileiro, ao camuflar o capital cultural como uma característica inata, a classe dominante estaria justificando sua gama de privilégios a partir de um adjetivo que não poderia ser alcançado ou contraditado pelas demais. O capital cultural, portanto, teria substituído a herança sanguínea como fator de discriminação.

---

<sup>23</sup> LÉVI-STRAUSS, Claude. *Race et histoire*. Paris: UNESCO, 1952, p. 330.

<sup>24</sup> MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra-pátria*. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2003, p. 56.

<sup>25</sup> SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

A partir dessa hipótese, Souza busca desconstruir as concepções socialmente arraigadas e demonstrar que esse capital cultural não é a causa da estratificação social, mas sim sua consequência. Novamente, para o que aqui interessa, tem-se um reconhecimento teórico de que cultura não é inata, devendo necessariamente observar um processo de ensino e aprendizagem.

Compreender esses núcleos centrais do conceito atual de cultura – processo humano, não inato, de conteúdo próprio e abstrato – é importante para a análise da política pública voltada para a proteção do patrimônio cultural. Mas, antes de passar para esse exame, faz-se mister entender também como essas diversas culturas podem se inter-relacionar. A teoria da hermenêutica diatópica parece auxiliar nessa tarefa.

Partindo da premissa do relativismo cultural acima referida, Boaventura de Sousa Santos<sup>26</sup> verifica que no diálogo intercultural a troca não se dá apenas entre diferentes saberes, mas entre diferentes culturas. Como esses universos culturais podem ser substantivamente diferentes, muitas vezes a compreensão mútua é difícil, quiçá impossível. Daí a necessidade de definição de um procedimento que guie o sujeito para enfrentar essas dificuldades, ainda que superá-las não seja possível.

Nessa toada, Santos propõe que cada cultura seja baseada em *topoi*, é dizer, lugares-comuns retóricos abrangentes que funcionam como premissas de argumentação. Os *topoi* representam, então, aquilo que dentro de determinada cultura não se discute, se aceita. Por exemplo, membros de religiões monoteístas podem divergir sobre questões específicas, mas aceitam sem ressalva a existência de um só Deus. De forma similar, um grupo de ateus formula suas ideias próprias sempre com fulcro em argumentos racionais, fundamento que para eles parece verdade absoluta.

Essas premissas incontestáveis e incontestadas de uma cultura podem não ser aceitas por outra, ou pelo menos não de forma absoluta. Mais ainda, os *topoi* de determinada cultura podem ser até mesmo refutados (por incompatibilidade) por outra. Nessas situações, as diferenças culturais podem ser tamanhas que inviabilizem qualquer tentativa de intercomunicação, restando apenas uma tendência gradual de canibalização de uma pela outra, simbólica ou até mesmo beligerante.

A hermenêutica diatópica propõe que isso se resolva pelo reconhecimento de que, na medida em que nenhuma cultura é universal, também os *topoi* não podem assim ser

---

<sup>26</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção multicultural dos Direitos Humanos. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 7-34, jan./jun. 2001.

considerados. Logo, por mais completa que uma cultura possa parecer ao sujeito, esse método interpretativo propõe um exercício de relativização de todas as premissas, por mais certas e completas que possam parecer.

Essa incompletude do *topos* não é visível do interior da cultura a que pertence, vez que a aspiração à totalidade induz a que se tome a parte pelo todo. Nesse ponto, a hermenêutica diatópica busca apenas conscientizar os intérpretes acerca dessa característica, a fim de viabilizar um diálogo intercultural que a princípio não seria possível. Isso permitiria uma convivência plural intersubjetiva, muitas vezes desejada e inalcançada.

A ideia será retomada à frente, de forma mais centrada no objeto desta pesquisa. Por ora, tem-se a pretensão tão-somente de apontar os elementos nucleares que costumam aparecer nos diversos conceitos de cultura: processo humano, não inato, de conteúdo próprio e abstrato, distinto de acordo com o tempo e espaço e cujas premissas – por mais completas e totalizantes que possam pretender e parecer ser – não necessariamente são compartilhadas por outros grupos sociais.

De outra banda, patrimônio cultural é uma expressão que deriva do conceito de cultura, mas cujo sentido não pode ser confundido. Patrimônio, em sua origem, estava ligado diretamente ao conceito de herança. Resultado da associação de duas palavras – *pater*, pai; e *monium*, recebido –, sua acepção é resultado e ao mesmo tempo pressuposto de uma sociedade econômica e juridicamente estável, enraizada no espaço e no tempo.

O termo isolado permeia praticamente todas as esferas jurídicas, mas os adjetivos que lhe qualificam (genético, natural, histórico etc.) muitas vezes o fazem de maneira tão intensa que chegam a torná-lo “nômade”<sup>27</sup>. Essa significação e ressignificação – decorrente da qualificação do termo patrimônio – passa pelo direito, arquitetura, histórica, sociologia, antropologia, arqueologia, paleontologia, geografia, biologia e tantas outras áreas de pensamento.

Para o que aqui interessa, patrimônio histórico é uma expressão que designava<sup>28</sup> uma universalidade destinada ao usufruto de uma comunidade que se ampliou a dimensões planetárias, constituída pela acumulação contínua de uma diversidade de objetos que se

---

<sup>27</sup> Sobre a ideia de conceitos nômades, que migram de uma ciência à outra, cf. STENGERS, Isabelle. *D'une science à l'autre: Des concepts nomades*. Paris: Éditions du Seuil, 1987.

<sup>28</sup> O verbo foi utilizado no pretérito imperfeito ante as mutações que ainda serão apontadas.

congregam por seu passado comum<sup>29</sup>. Significa olhar para a história através de símbolos, não necessariamente de palavras, de forma a manter viva determinada cultura.

A adjetivação institucional de patrimônio pelos termos histórico, artístico e cultural é relativamente recente. Mas isso não significa que não se possam identificar origens históricas não institucionalizadas dessa atividade. Em uma das principais obras sobre o tema, Françoise Choay aponta dois períodos que antecederam essa consagração do patrimônio histórico como atividade organizada: a fase “antiguizante” do *quattrocento* e a época dos antiquários<sup>30</sup>.

Segundo a autora, numerosos depoimentos permitiriam fixar por volta de 1430 o excepcional despertar do olhar distanciado e esteta, despojado das paixões medievais, que, pousado sobre os edifícios antigos, transformar-nos-iam em objetos de reflexão e contemplação.

Assim, após um movimento iniciado especialmente na Itália, na segunda metade do século XIV, os anos subsequentes marcaram uma primeira conceituação da história como disciplina e da arte como atividade autônoma, ambos requisitos para a posterior compreensão do monumento histórico (e artístico) em sua acepção moderna e pós-moderna.

Naquele momento, os monumentos antigos eram vistos não a partir de um possível simbolismo do passado ou à luz de padrões estéticos, mas sim como verdadeiras pedreiras, ou seja, fonte de matéria-prima para subsidiar as novas construções. Nesse sentido, veja-se a descrição feita pelo humanista Poggio Bracciolini do cenário que então se observava:

Há uma abundância quase infinita de edifícios, às vezes esplêndidos, de palácios, de residências, de túmulos e de ornamentos diversos, mas completamente em ruínas. É uma vergonha e uma abominação ver os pórfiros e os mármore arrancados de seus antigos edifícios e transformados continuamente em cal. A situação presente é bem triste, e a beleza de Roma está sendo destruída.<sup>31</sup>

Alguns exemplos dessa prática são notórios. Dentre eles, sabe-se que a Catedral de São Pedro foi construída com mármore retirado do Coliseu e, mais tarde, o material da antiga Basílica foi utilizado para a edificação da nova São Pedro. O resultado sobre o monumento vilipendiado é sentido no relato de Flavio Biondo:

Ao lado do Capitólio e diante do Fórum fica o pórtico de um templo da Concórdia que, quando vim pela primeira vez a Roma, vi quase inteiro, faltando-lhe apenas os

---

<sup>29</sup> CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. 6. ed. São Paulo: UNESP, 2017, p. 11.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 31-94.

<sup>31</sup> Citado por MÜNTZ, E. *Les Arts à la cour des papes pendant le XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècle*, 3 vol., Paris: Thorin 1878-1882, Vol. 1, De Martin V à Pie VII (1417-1464), *apud* CHOAY, op. cit., p. 52-53.

revestimentos de mármore. Depois, os romanos reduziram-no totalmente a cal e demoliram esse pórtico, deitando-lhe por terra suas colunas.<sup>32</sup>

A igreja católica, que em diversas oportunidades destruiu monumentos antigos para viabilizar suas próprias construções, teve também papel crucial nessa mudança de atitude. Sucessivos papas adotaram medidas normativas – como a publicação da bula *Cum alman nosran urbem* em 1462 – e práticas visando à conservação dos monumentos históricos. Dentre essas últimas, e retomando o exemplo citado acima, Pio II mandou substituir o Coliseu por Carrara como centro de exploração de mármore.

Esse movimento capitaneado pela igreja católica não foi linear, contando com avanços e retrocessos, e não se confunde com a prática preservacionista como hoje se entende. Um dos pontos principais dessa distinção diz respeito ao distanciamento temporal entre sujeito e objeto, sendo certo que a conservação monumental do *quattrocento* pressupunha um considerável lapso entre a prática de preservação e o período de edificação. Por isso a denominação de fase “antiguizante”, em que só o antigo era valorizado.

Essa primeira fase, orientada pelo humanismo italiano, representou uma mudança paradigmática de tratamento dos monumentos históricos (e artísticos), mas ainda assim a representatividade desses objetos no relato dos fatos pretéritos era hierarquicamente inferior se comparada aos escritos da época. Entre a interpretação contemporânea dada a um monumento e o registro escrito, a história sempre era contada a partir desse, não daquela.

Essa hierarquização, porém, foi colocada em xeque por um grupo de eruditos que levavam adiante pesquisas meticolosas e pacientes, os chamados antiquários<sup>33</sup>. Esses eruditos passaram a desconfiar dos livros, em especial aqueles escritos por historiadores gregos e latinos, que podiam conter interpretações tendenciosas e quiçá inverídicas dos fatos. Para os antiquários, não só os objetos não têm como mentir sobre sua época, como também dão informações originais sobre tudo o que os escritores da antiguidade deixaram de relatar.

Essa diferenciação de fontes originais e derivadas, hoje plenamente aceita pelos historiadores, permitiu aos antiquários – pessoas das mais distintas origens, classe social, nacionalidade etc. – contestar a história escrita e até então indiscriminadamente aceita. Naturalmente, isso também catapultou a importância da arqueologia, numismática e tantas outras áreas de saber, que passaram a fornecer material para confirmação ou reinterpretação

---

<sup>32</sup> Ibid., p. 53.

<sup>33</sup> Para aprofundamento sobre as diferenças metodológicas e finalísticas entre historiadores e antiquários, cf. MOMIGLIANO, Arnaldo. Ancient history and the antiquarian. *Journal of the Warburg and Courtauld Institutes*, London, v. 13, n. 3-4, p. 285-315, 1950.

dos fatos. Como não poderia deixar de ser, também os monumentos deixaram de ser vistos como fontes historiográficas inferiores.

Consolidado o trabalho dos antiquários, Choay explica que eles passaram a ter três grandes obstáculos a superar: (i) o peso da tradição, que ainda preservava em autores da antiguidade e nas crônicas medievais uma parte de sua autoridade; (ii) o despreparo para o método da observação científica, que terminava por privilegiar um ou alguns elementos em detrimento da forma global; e (iii) a insuficiência de material arqueológico capaz de *per se* gerar sentido e sequência histórica<sup>34</sup>.

De uma forma ou outra, fato é que essa atividade contribuiu marcadamente para a superação da escrita como meio oficial de olhar do presente para o passado, alcançando também os objetos a esse patamar. Não obstante, foi a revolução francesa que marcou o início dessa política pública, não mais de maneira fragmentária e por vezes assistemática, mas sim sob as premissas atualmente adotadas.

## 1.2 A revolução francesa e os valores do patrimônio

O dia 14 de julho de 1789 é celebrado como o início da revolução francesa, um dos eventos de maior relevância para a formação da sociedade ocidental moderna e pós-moderna como hoje se conhece. A data marca a tomada pelos revolucionários franceses da Bastilha, fortaleza parisiense símbolo do absolutismo e então usada como prisão.

Como se sabe, o movimento eclodiu como uma contraposição da sociedade civil – notadamente da burguesia – ao governo do rei Luís XVI e aos privilégios do alto clero da aristocracia feudal. Os anos que se seguiram foram conturbados e revelaram uma disputa de forças na consolidação do novo sistema político e dos ideais que o norteariam, ora prevalecendo pensamentos mais radicais, ora conservadores.

Dentre as ações extremadas, pode-se ressaltar a sistemática destruição dos prédios e bens de qualquer forma associados ao regime feudal. Nos primeiros anos, igrejas foram incendiadas, estátuas derrubadas ou decapitadas e castelos saqueados. O vandalismo

---

<sup>34</sup> CHOAY, op. cit., p. 79.

revolucionário – expressão cunhada e disseminada pelo Abade Grégoire – consta amplamente documentado e detalhado<sup>35</sup>.

Com efeito, ainda que em proporções diferentes, a destruição e pilhagem de monumentos não foi novidade da revolução francesa, seja sob a perspectiva de eliminação simbólica ou para fins exclusivamente práticos (por exemplo, coleta de matéria prima). O que diferenciou esse movimento daqueles que lhe precederam foi exatamente o conjunto de medidas institucionais adotadas para evitar essa prática.

Nessa esteira, uma medida paradigmática merece referência, qual seja, a disponibilização dos bens do clero aos interesses da nação, em outubro de 1789. Essa transferência de propriedade e perda brutal de destinação não tinha antecedente e trouxeram problemas também sem precedentes<sup>36</sup>. Mais do que isso, num momento em que a propriedade se consolidava como um direito individual quase intocável, criava-se também uma ideia de Estado-nação que até mesmo a ela se sobrepunha.

O patrimônio histórico e artístico ganhava *status* de riqueza nacional, um valor primário que era devolvido ao povo para identificá-lo e gerenciá-lo, notadamente através de seus representantes. Nesse contexto é que se criou a famosa Comissão dos Monumentos, que em primeiro lugar teria a incumbência de *tombear*<sup>37</sup> as diferentes categorias de bens recuperados pela Nação. Em seguida, caber-lhe-ia inventariar e estabelecer o estado de conservação desses bens e retirá-los provisoriamente de circulação, para guarda e controle.

No que tange aos bens móveis, a Comissão determinou sua guarda em museus nacionais, como o Museu do Louvre, inaugurado em 1793. Quanto aos imóveis, os problemas de gestão adquiriram outra escala, afinal, o governo então instaurado não dispunha de estrutura técnica, humana e financeira para se substituir aos proprietários, seja na conservação dos edifícios ou mesmo na atribuição de uso compatível com as características da construção.

Essa dificuldade foi sistematizada por Choay na divisão entre conservação primária e secundária. A primária, de cunho mais geral, se dava pelo impedimento de atos de destruição, principalmente dos revolucionários. Por sua vez, a secundária era muito mais sutil e

---

<sup>35</sup> Cf., por exemplo, RÉAU, Luis. *Le vandalisme révolutionnaire*. Paris: Rachette, 1959.

<sup>36</sup> CHOAY, op. cit., p. 98.

<sup>37</sup> Em francês, o termo utilizado foi *classement*, cuja tradução literal seria *classificação*.

complexa, eis que visava não mais a evitar um ato de vandalismo, mas sim uma ação ou omissão legítima que pouco a pouco levava o patrimônio a se perder<sup>38</sup>.

Daí a necessidade de se construir um instrumento intermediário – com facetas públicas e privadas – que permitisse a salvaguarda desses bens imóveis tanto contra atos de vandalismo declarado, como da ausência deliberada ou não de conservação, que culminaria no mesmo resultado destrutivo. Os textos de conservação secundária afirmam declaradamente esses objetivos:

Todos esses bens preciosos que se mantêm longe do público ou lhe são mostrados apenas para inspirar assombro e respeito; todas essas riquezas lhe pertencem. Doravante, elas servirão à instrução pública; elas servirão para formar legisladores, filósofos, magistrados esclarecidos, agricultores instruídos, artistas a cujo talento o povo não delegará em vão a tarefa de celebrar dignamente seus sucessos [...].<sup>39</sup>

Nesse contexto é que a preservação do patrimônio histórico começa a ser visto como uma atividade eminentemente técnica, tendência que se consolida nos séculos seguintes, e passa a ser exercida de forma distanciada, técnico-científica, imparcial, pretensamente liberta de concepções ideológicas ou estilísticas. Tem-se, com isso, também uma necessidade de sistematização teórico-conceitual objetiva do que comporia essa categoria.

No primeiro momento, essa formatação girou em torno do primeiro e fundamental aspecto: o valor nacional. Esse era o critério básico de seleção dos bens a serem objeto de especial proteção, tanto contra a destruição direta (conservação primária) como indireta (secundária), havendo por mais de um século norteado a atuação das políticas públicas nesse campo específico. Foi somente no final do século XIX e início do século XX que esse quadro veio a ser mitigado.

Atribui-se a Alois Riegl as bases teóricas daquilo que viria a ser conhecido como uma teoria dos valores<sup>40</sup>. Para o historiador austríaco, todo monumento teria necessariamente uma dimensão histórica e uma estética. No entanto, a primeira faceta seria predominante sobre a segunda, na medida em que chamamos de histórico tudo que foi, e hoje não é mais. Por isso, não haveria que se falar em monumento artístico, mas sempre em monumento histórico.

Essa premissa põe em xeque uma noção advinda do Renascimento de que as dimensões históricas e artísticas estariam imbricadas, mas com prevalência dessa sobre aquela. E, ao propor tal inversão, Riegl enfraquece a ideia de universalismo, ou seja, da

---

<sup>38</sup> CHOAY, op. cit., p. 105-116.

<sup>39</sup> *Instruction sur la manière d'inventorier*, p. 3, apud CHOAY, op. cit., p. 114.

<sup>40</sup> RIEGL, Alois. *O culto moderno dos monumentos: a sua essência e a sua origem*. São Paulo: Perspectiva, 2014 [1903].



existência de um cânone artístico ideal, objetivo e universalmente válido. Para ele, o aspecto histórico dos monumentos na modernidade abrangeria

o interesse de todos, mesmo por fatos e acontecimentos os mais insignificantes de povos separados da nossa própria nação por inconciliáveis diferenças de características; um interesse pela história da humanidade, na qual reconhecemos cada indivíduo em particular como parte de nós mesmos.<sup>41</sup>

Esse relativismo inovador permitiu ao autor apontar, além dos conhecidos valores histórico e de arte, também valores de antiguidade, de memória (ou comemoração) e de uso, todos ligados a uma noção de tempo transcorrido, de dinâmica da relação entre sujeito e objeto, em contraposição à perspectiva estática até então predominante.

Especificamente quanto ao valor de antiguidade (ou ancianidade), preconizado por Riegl ainda em 1903, sua introdução ao campo do patrimônio resultou em uma significativa ampliação desse conceito. Em razão disso, notadamente no segundo pós-guerra, passaram a ser identificados bens ligados a uma “história esquecida”, é dizer, aqueles pertinentes a grupos sociais minoritários – escravos, operários, camponeses, imigrantes etc. – e que até então eram obliviados da história oficial da nação.

Essa ampliação conceitual – que leva à superposição entre as noções de bem patrimonial e bem cultural – não se deu independente de críticas. Nessa toada, para Chastel e Babelon, a ideia de patrimônio não poderia ser dissociada de uma sacralidade que só os grandes monumentos podem provocar<sup>42</sup>. E, com esse ceticismo, os autores chegam até mesmo a contestar a existência de “novos patrimônios”, inclusive quanto à extensão dessa categoria aos países do então chamado Terceiro Mundo.

Retornando à teoria dos valores de Riegl, na apresentação da tradução da obra para a língua portuguesa, a pesquisadora Annateresa Frabris explica que, apesar de não declarado no texto, o historiador austríaco tinha por alvo o arquiteto francês Eugène Emmanuel Viollet-le-Duc, defensor da prática da restauração integral, que, ao apagar do monumento as marcas do tempo, acabava criando obras fictícias<sup>43</sup>.

De fato, o final do século XIX foi marcado pela contraposição de duas principais teorias da conservação: a francesa, capitaneada por Viollet-le-Duc<sup>44</sup>; e a inglesa, aduzida

---

<sup>41</sup> RIEGL, op. cit., p. 41.

<sup>42</sup> CHASTEL, André; BABELON, Jean-Pierre. La notion de patrimoine. *Revue de l'Art*, Paris, n. 49, p. 5-32, 1980.

<sup>43</sup> FABRIS, Annateresa. *Os valores do monumento*. In: RIEGL, op. cit., pp. 9-21.

<sup>44</sup> VIOLLET-LE-DUC, Eugène. *L'Écletisme raisonné*. Choix de textes et préface de Bruno Foucart. Paris: Denoël, 1984.

principalmente pelo crítico de arte John Ruskin<sup>45</sup>. Essa oposição influenciou e continua influenciando as práticas institucionalizadas e não institucionalizadas de preservação do patrimônio.

Com efeito, Ruskin via na arquitetura uma maneira de conservar o passado, não apenas no tocante à sua produção material, mas também em suas virtudes morais. Ele propunha um não intervencionismo radical, chegando mesmo a afirmar que:

A maior glória de um edifício não está nas suas pedras ou ouro. Está em sua idade e naquele profundo sentido de discurso, de severa vigilância, de misteriosa simpatia, ou melhor, mesmo de aprovação ou condenação, que sentimos em paredes há muito lavadas pelas ondas passageiras da humanidade. [...] Não falemos então de restauração. Restauração é uma mentira do início ao fim.<sup>46</sup>

Para o crítico inglês, os vestígios do passado eram relíquias, valiam em si mesmo como objetos sagrados, insubstituíveis, e, exatamente por isso, também intocáveis. Não nos pertenceriam, mas sim em parte àqueles que os construíram e em outra às futuras gerações. Daí porque não caberia à sociedade alterá-los, mas sim fruir de sua existência em seu estado natural e permitir que os outros também o fizessem.

Por outro lado, Viollet-le-Duc propunha que a arquitetura mirasse, a partir de critérios técnicos, em monumentos ideais que podiam até mesmo diferir do projeto original. Nas suas palavras, “restaurar um edifício não é mantê-lo, repará-lo ou refazê-lo, é restaurá-lo a um estado completo que pode nunca ter existido em um determinado momento”<sup>47</sup>.

Essa definição do termo restauração, constante em seu dicionário, é uma caracterização eloquente de sua teoria. Enquanto Ruskin acreditava que os monumentos deveriam ser conservados em seu estado original, mesmo quanto às marcas do tempo, o arquiteto francês propunha que o papel do restaurador seria tão importante quanto – ou até mais que – o do criador.

Essa contraposição de ideias, associada a outros fatores históricos, consolidou dois modelos de política de conservação: o modelo anglo-saxão, com o apoio de associações civis, voltado para o culto do passado e para a valoração ético-estética dos monumentos; e o modelo

---

<sup>45</sup> RUSKIN, John. *The seven lamps of architecture*. Londres: J. M. Durst & Sons Ltd., New York: E. D. Button & Co. Inc., 1956.

<sup>46</sup> RUSKIN, op. cit, p. 172. Tradução livre do original: “The greatest glory of a building is not in its stones, or in its gold. Its glory is in its Age, and in that deep sense of voicefulness, of stern watching, of mysterious sympathy, nay, even of approval or condemnation, which we feel in walls that have long been washed by the passing waves of humanity. [...] Do not let us talk then of restoration. The thing is a Lie from beginning to end.”.

<sup>47</sup> VIOLLET-LE-DUC, Eugène. *Dictionnaire raisonné de l'architecture française du XI au XVI siècle*. Paris, Morel et Co., 1854-1868. Tradução livre do original: “Restaurer un édifice, ce n'est pas l'entretenir, le réparer ou le refaire, c'est le rétablir dans un état complet qui peut n'avoir jamais existé à un moment donné.”.

francês, estatal e centralizador, que se desenvolveu em torno da noção de patrimônio, de forma planejada e regulamentada, visando ao atendimento de interesses políticos do Estado<sup>48</sup>.

Essas escolas ainda hoje influenciam a proteção patrimonial respectivamente nos países de origem anglo-saxã e da Europa ocidental, tendo esse último sido exportado para os países latino-americanos, notadamente para o Brasil. A partir desses conceitos e contexto é que se passa a estudar o surgimento e evolução dessa política pública em âmbito nacional.

### 1.3 O movimento modernista, o Estado Novo e o surgimento do SPHAN

No Brasil, a política pública de proteção do patrimônio histórico e artístico tem marco jurídico-histórico bem definido: a edição do Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Para a compreensão do contexto que permitiu essa normatização, há que se analisar dois fatos contemporâneos e imbricados, quais sejam, o movimento modernista e a instauração do Estado Novo.

O modernismo foi uma tendência artístico-cultural surgida na primeira metade do século XX, que se manifestou em diversos campos das artes, tais como a pintura, literatura, e arquitetura, dentre outros. No início do século XX, o mundo testemunhou mudanças assombrosas. A Europa estava mergulhada no caos político do pós-primeira guerra mundial e da Revolução Russa de 1917. A tecnologia disparava mudanças aceleradas e profundas, transformando agrário em industrial, rural em urbano.

Os artistas procuravam novas formas para expressar essas e outras reviravoltas. Nesse contexto é que o modernismo – como síntese dos diversos movimentos surgidos no mundo ocidental – trouxe a ruptura mais radical até hoje experimentada no campo da arte. Conforme explica a historiadora da arte Carol Strickland:

A arte do século XX não apenas decretou que qualquer tema era adequado, mas também libertou a forma (como no Cubismo) das regras tradicionais e livrou as cores (no Fovismo) da obrigação de representar com exatidão os objetos. Os artistas modernos desafiavam violentamente as convenções [...].

No coração dessa filosofia de rejeição ao passado, chamada Modernismo, havia a busca incessante de uma liberdade radical de expressão. Liberados da necessidade

---

<sup>48</sup> Nesse sentido, cf. FONSECA, Maria Cecília Londres. *O Patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017, p. 63.

de agradar a um mecenas, os artistas elegiam a imaginação, as preocupações e as experiências individuais como única fonte da arte.<sup>49</sup>

No Brasil, ele se deu como um misto dos extremos vivenciados no México e na Argentina, adotando feições simultaneamente nacionalistas e internacionalistas. A percepção sensível em relação à nossa realidade local se daria, contraditoriamente, em decorrência da ampliação dos horizontes culturais pela vivência europeia dos principais expoentes nacionais dessa tendência<sup>50</sup>, como Anita Malfatti, Oswald de Andrade, Mario de Andrade, Menotti del Picchia e Tarsila do Amaral<sup>51</sup>.

Essa dualidade típica do modernismo brasileiro não era necessariamente paradoxal. Propunha-se, em sua maioria, que a arte brasileira aceitasse a influência internacional, em especial dos centros de efervescência cultural europeus, mas que a partir daí passasse a uma fase de construção de sua própria identidade, refletindo as características e anseios tipicamente nacionais. Veja-se, nesse sentido, as palavras que Tarsila do Amaral escreveu enquanto, em 1924, estudava em Paris:

Sinto-me cada vez mais brasileira: quero ser a pintora da minha terra. Como agradeço poder ter passado na fazenda minha infância toda. As reminiscências desse tempo vão se tornando preciosas para mim. Quero, na arte, ser a caipirinha [da fazenda] de São Bernardo, brincando com bonecas de mato, como no último quadro que estou pintando.<sup>52</sup>

Com efeito, apesar de ser reconhecido como um movimento tipicamente artístico, o modernismo se expandiu também para a seara político-ideológica e burocrática<sup>53</sup>. E mais, a Semana de Arte Moderna de 1922, famosa exposição comemorativa do centenário da independência do Brasil, foi um marco da expansão desse pensamento, então situado no eixo sudeste (RJ, SP e MG), para todo o Brasil.

Na oportunidade, o movimento se apresentou ao país como antiburguês, apesar de ter recebido expressivo apoio da aristocracia cafeeira paulista. Esse fato é apontado pelo próprio

---

<sup>49</sup> STRICKLAND, Carol. *Arte comentada: da pré-história ao pós-moderno*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004, p. 128.

<sup>50</sup> AMARAL, Aracy. O modernismo brasileiro e o contexto cultural dos anos 20. *Revista USP*, São Paulo, n. 94, p. 9-18, jun./ago. 2012, p. 11.

<sup>51</sup> Esse grupo ficou conhecido como Grupo dos Cinco que, junto com outros artistas de renome, lideraram a Semana de Arte Moderna de 1922.

<sup>52</sup> Carta de Tarsila do Amaral à família, In: AMARAL, Aracy. *Arte para quê? A preocupação social na arte brasileira (1930-1970)*. São Paulo: Nobel, 1984, p. 84.

<sup>53</sup> Uma análise profunda da influência do modernismo no campo político consta em RACHUM, Ilan. *The Dismantling of Brazil's Old Republic: Early Twentieth-Century Cultural Change, Intergenerational Cleavages, and the October 1930 Revolution*. New York: UPA, 2018.

Mario de Andrade ao explicar o porquê de o evento ter sido feito em São Paulo, e não no Rio de Janeiro:

Uma coisa dessas seria impossível no Rio, onde não existe aristocracia tradicional mas apenas alta burguesia riquíssima. E esta não podia encampar um movimento que lhe destruía o espírito conservador e conformista. A burguesia nunca soube perder, e é isso que a perde. Se Paulo Prado, com a sua autoridade intelectual e tradicional, tomou a peito a realização da Semana, abriu a lista das contribuições e arrastou atrás de si os seus pares aristocratas e mais alguns que a sua figura dominava, a burguesia protestou e vaiou.<sup>54</sup>

O pensamento modernista entrou em definitivo na política e na burocracia brasileira a partir da Revolução de 1930, quando os Estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul lideraram um golpe de Estado que pôs fim à República Velha, depondo o presidente da República Washington Luís e impedindo a posse do presidente eleito Júlio Prestes. Com isso, Getúlio Vargas assumiu a chefia do governo provisório em 03 de novembro de 1930.

Já no início de seu governo, Vargas criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, liderado por Francisco Campos, para tratar das questões que antes eram geridas pelo Departamento Nacional do Ensino, ligado ao Ministério da Justiça. Naquele momento, Mario de Andrade já ocupava o cargo de diretor do Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo e Lucio Costa a posição de diretor da Escola Nacional de Belas Artes.

Essa tendência se consolidou em definitivo com a nomeação de Gustavo Capanema para o Ministério da Educação e Saúde (MES), em 23 de julho de 1934, e a instauração do Estado Novo poucos anos depois, em 10 de novembro de 1937. Capanema incorporou em definitivo o pensamento modernista ao MES, formando uma equipe de notáveis, encabeçada pelo seu chefe de gabinete Carlos Drummond de Andrade.

Modernismo e política patrimonial, portanto, estão intrinsecamente ligados, tanto no que se refere à construção dessa atividade estatal quanto às premissas teóricas que lhe orientaram. Nesse sentido, a conjunção desse movimento intelectual com as circunstâncias político-administrativas viabilizou a criação, em 1936, na estrutura do Ministério da Educação e Saúde, do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN)<sup>55</sup>.

Para dirigir o órgão, foi nomeado Rodrigo Melo Franco de Andrade, advogado mineiro, que ficaria à frente dessa função nas três décadas seguintes, até sua aposentadoria em 1967, período que mais tarde ficaria conhecido como fase heroica. Para auxiliá-lo nessa

---

<sup>54</sup> ANDRADE, Mário de. *Aspectos da literatura brasileira*. 4. ed. São Paulo: Martins; Brasília: INL, 1972, p. 237.

<sup>55</sup> O SPHAN foi formalmente incorporado à estrutura do MES através da Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937.

atividade, Rodrigo M. F. de Andrade também trouxe para o SPHAN – à exemplo do que fizera Capanema – outros intelectuais modernistas, como Mario de Andrade e Lucio Costa.

Nesse contexto e apenas 20 dias depois de instaurado o Estado Novo, foi publicado o Decreto-lei (DL) nº 25, de 30 de novembro de 1937, que marca formal e normativamente o início da política patrimonial brasileira. Já em seu art. 1º, o DL nº 25/37 evidencia sua íntima relação com os ideais modernistas, ao dispor que o patrimônio histórico e artístico nacional se constituiria pelo conjunto de bens móveis e imóveis cuja conservação fosse de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico.

Tal diploma criou quatro categorias, dentro das quais o bem selecionado deveria se enquadrar, cada uma delas associada a um livro de tombo: (i) arqueológico, etnográfico e paisagístico; (ii) histórico; (iii) das Belas Artes; e (iv) das Artes Aplicadas. Além dessa rígida categorização, a criação de signos da cultura nacional pressupunha uma *monumentalidade* do bem acautelado, sua vinculação a fatos *memoráveis* ou *excepcional* valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico<sup>56</sup>.

O que não estava escrito no DL nº 25/1937, mas marcou essas três primeiras décadas de política pública, foi a absoluta preferência dada à arte erudita, notadamente à arquitetura de pedra-e-cal, que resultou na sobrevalorização do livro de tombo das belas artes em detrimento dos demais. Basta ver, por exemplo, que das 1.699 inscrições que constam atualmente na lista de bens tombados, apenas quatro são do livro de artes aplicadas<sup>57</sup>.

No célebre estudo sobre a Capela de Santo Antônio, no Município de São Roque, Mário de Andrade demonstra expressamente sua posição:

O critério para um trabalho proveitoso de defesa e tombamento do que o passado nos legou tem de se pautar, no Estado de São Paulo, quase exclusivamente pelo ângulo histórico. [...] Se é certo que uma pesquisa muito paciente pode encontrar detalhes de beleza ou soluções de interesse técnico, num teto ou torre sineira, num alpendre ou numa janela gradeada, é mais incontestável ainda, a meu ver, que São Paulo não pode apresentar documentação alguma que, como arte, se aproxime sequer da estatuária mineira, da pintura, dos entalhes e dos interiores completos do Rio, de Pernambuco ou da Bahia.

O critério tem de ser outro. Tem de ser histórico, e em vez de se preocupar muito com beleza, há de reverenciar e defender especialmente as capelinhas toscas, as

---

<sup>56</sup> Apesar de já haver referências na época, em especial feitas por Mario de Andrade, o patrimônio cultural imaterial só veio a ser institucionalmente acautelado com a edição do Decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000.

<sup>57</sup> Disponível em:

<<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/BENS%20TOMBADOS%20E%20PROCESSOS%20EM%20ANDAMENTO%202019%20MAIO.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

velhices dum tempo de luta e os restos de luxo esburacado que o acaso se esqueceu de destruir.<sup>58</sup>

Essa preferência por determinado tipo de arquitetura – e, afinal, uma noção própria de patrimônio cultural – reflete-se ainda hoje na quantidade de bens inscritos em cada estado. Com efeito, enquanto Minas Gerais e São Paulo têm praticamente o mesmo número de inscrições no livro de tombo histórico (respectivamente 76 e 77), no das belas artes esse número é quase três vezes maior (172 em MG contra 60 em SP).

No que tange ao tombamento de núcleos urbanos, essa preferência é ainda mais proeminente. Com efeito, Marcia Sant’Anna explica que até o final da década de 1960, as cidades-monumento eram consideradas como obras de arte acabadas, que deveriam ser preservadas em seu *status quo*. Não por outro motivo, o SPHAN tombava tão-somente pequenas cidades mineiras de arquitetura colonial (Ouro Preto, Mariana, Diamantina etc) ou fragmentos urbanos das cidades maiores, para que permanecessem intocados e em regra excluídos da dinâmica urbana<sup>59</sup>.

Analisando esse período histórico, Fonseca observa que os critérios de seleção, autenticação e restauração dos bens que passaram a compor o patrimônio histórico e artístico nacional eram sustentados basicamente na autoridade e notório saber dos integrantes do SPHAN<sup>60</sup>. Por consequência, durante toda a fase heroica, prevaleceu a visão modernista do que significava patrimônio cultural e, mais especificamente, de quais bens seriam dignos de proteção direta ou indireta pelo Poder Público.

A União, portanto, manteve por pelo menos três décadas o monopólio dessa política pública, de sua concepção à execução, ainda que a Constituição Federal de 1937 já determinasse a competência material comum de todos os entes federativos<sup>61</sup>. E, como nessas três décadas o SPHAN foi dirigido pelo grupo de intelectuais modernistas do eixo RJ-SP-MG, essa foi a perspectiva teórica que orientou toda a fase heroica, até a aposentadoria de Rodrigo M. F. de Andrade em 1967.

---

<sup>58</sup> ANDRADE, Mário de. A Capela de Santo Antônio. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 120-125, 1937, p. 120-121.

<sup>59</sup> SANT’ANNA, Marcia. *Da cidade-monumento à cidade-documento*. Salvador: Oiti Editora, 2014, p. 169-177.

<sup>60</sup> FONSECA, op. cit., p. 114.

<sup>61</sup> CF/1937, Art. 134. Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.

#### 1.4 Uma autonomia fraca e a abertura da política patrimonial: o PCH e o CNRC

Com a aposentadoria de Rodrigo M. F. de Andrade, evidenciou-se a fragilidade institucional da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN)<sup>62</sup>. Sua apregoada autonomia técnica, que de certa forma o havia deixado ao largo de disputas políticas nessas três décadas, mostrou-se fraca e associada ao carisma e trânsito político de seu até então único diretor<sup>63</sup>.

Frente ao desafio de se reinventar, o órgão federal – através de seu novo diretor, o arquiteto Renato Soeiro – recorreu à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) para reformular suas premissas de atuação institucional. Em resposta, a UNESCO enviou ao Brasil o inspetor principal dos monumentos franceses Michel Parent, que em duas viagens percorreu praticamente todo o território nacional para elaborar seu diagnóstico e proposta<sup>64</sup>.

Nesse momento histórico, o urbanismo como um todo vinha observando profundas mudanças de paradigma. Os ideais expostos por Henri Lefebvre começavam a ecoar no planejamento urbano<sup>65</sup>. Para o sociólogo francês, o urbanismo moderno despolitizado era, em verdade, o resultado da atuação do capital sobre o espaço urbano, e não a consequência de um planejamento técnico e imparcial como se propunha.

Ao argumentar que essa concepção de urbanismo era uma estratégia de mercantilização da vida mediante produção e racionalização do espaço, rompeu com o pensamento então prevalecente e deu início a uma nova fase de identificação do fenômeno urbano. De acordo com esse novo paradigma, um dos pilares técnicos que orientou grande parte dos intelectuais urbanistas deveria ser combatido, e não mais absorvido e replicado. O fracionamento do espaço era visto por Lefebvre como uma forma de isolamento social da classe trabalhadora, desestimulando qualquer tipo de comportamento insurgente.

No âmbito específico da política patrimonial, essa superação teórica da atuação exclusivamente técnico-profissional pode ser vista com a substituição dos critérios de seleção

---

<sup>62</sup> Por meio do Decreto-lei nº 8.534, de 02 de janeiro de 1946, o SPHAN foi transformado na DPHAN, mantendo suas atribuições junto ao MES.

<sup>63</sup> FONSECA, op. cit., p. 150.

<sup>64</sup> SANT'ANNA, op. cit., p. 207.

<sup>65</sup> LEFEBVRE, op. cit.



e preservação da Carta de Atenas pelos da Carta de Veneza, divulgada por ocasião do II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos dos Monumentos Históricos, realizado em maio de 1964.

A partir da década de 1960, portanto, o patrimônio cultural já não era mais visto exclusivamente sob o ponto de vista da elite intelectual modernista. Premissas antes tidas como irrefutáveis passaram a ser objeto de discussão e superação<sup>66</sup>. Nessa conjuntura, o relatório apresentado pelo representante da UNESCO trouxe diversas propostas para a execução da política patrimonial brasileira.

Parent observou a necessidade de compatibilização da proteção dos bens acautelados com o desenvolvimento econômico. Ao invés de isolar o monumento, propunha-se sua conservação pelo uso sustentável, em associação com duas outras políticas públicas: de fomento ao turismo e de habitação. O seguinte trecho do seu relatório é eloquente:

Por um lado, existe um banco da Habitação, por outro um ministério de Obras Públicas e Transportes, mas não, propriamente falando, um ministério da Construção e do Urbanismo. A existência de projetos urbanísticos globais é raríssima. E, nesse ponto, a descentralização das iniciativas se traduz em uma lentidão crescente. Sem dúvida, por ter sido ao mesmo tempo o país mais bem dotado do continente americano em arquitetura tradicional e que o próprio desequilíbrio de sua expansão tenha deixado subsistir amplos conjuntos dessa arquitetura antiga, o Brasil detém uma riqueza arquitetônica que é, no fundo, ainda mais útil do que decorativa, mas que ao mesmo tempo também está mais ameaçada hoje pela expansão do que se pertencesse a uma esfera da cultura separada da vida cotidiana, como as jazidas arqueológicas. Para essa arquitetura, o problema é de fácil solução: é uma questão de vontade, de cota do esforço nacional a consagrar ao passado e à cultura, é uma aposta em sua rentabilidade turística; o México está resolvendo de forma exemplar esse problema, e o Peru se prepara para tanto (não que esses dois países não possuam cidades de arte, mas o fenômeno é mais restrito e secundário no contexto).<sup>67</sup>

Indicava-se, assim, que a política pública deveria ser executada em cooperação com outras setoriais (habitação e turismo), visando a uma compatibilização entre proteção do patrimônio cultural e o desenvolvimento econômico. Para a consecução desse objetivo, Parent

---

<sup>66</sup> Um exemplo disso é a inscrição, no livro do tombo das belas artes, dos prédios de arquitetura eclética construídos na Av. Rio Branco, no Centro do Rio de Janeiro. Na oportunidade, contestou-se a premissa de Lucio Costa de que essas construções não representavam um estilo próprio, mas tão-somente um movimento de transição para a arquitetura moderna.

<sup>67</sup> PARENT, Michel. Proteção e valorização do patrimônio cultural brasileiro no âmbito do desenvolvimento turístico e econômico. 1968. In: LEAL, Claudia Feierabend Baeta (Org.). *As Missões da UNESCO no Brasil*: Michel Parent. Rio de Janeiro: IPHAN, 2008, p. 160. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/SerPesDoc3\\_MichelParent\\_m.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/SerPesDoc3_MichelParent_m.pdf). Acesso em: 03 set. 2019.

propôs que a DPHAN atuasse junto com os governos dos estados para cumprir a tarefa preconizada<sup>68</sup>.

No âmbito prático, isso se deu, dentre outras medidas, com a instituição junto à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) do Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas (PCH). Com efeito, em 1970 e 71, dois encontros de governadores – que culminaram respectivamente nos Compromissos de Brasília e Salvador – já anunciavam a proposta de atuação dos estados na política pública patrimonial.

Nesse cenário, a partir de um grupo de trabalho interministerial, a Exposição de Motivos nº 076-B, de 21 de maio de 1973, criou o PCH como um programa regional, que objetivava gerar renda para o nordeste brasileiro através do incremento da atividade turística e da conservação do patrimônio histórico nacional. Segundo Sant’anna, o universo inicial do programa abrangia os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe e seus recursos foram destinados basicamente à execução de obras de restauração e infraestrutura turística<sup>69</sup>.

Os recursos do PCH advinham em sua maioria do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados e eram repassados pela SEPLAN sempre a fundo perdido<sup>70</sup>. Isso estimulou que os estados do nordeste criassem estruturas administrativas que lhe permitissem propor e executar projetos de preservação do patrimônio cultural praticamente à revelia do IPHAN<sup>71</sup>, o que até então parecia improvável.

Nos três anos que se seguiram, o programa conseguiu criar, no nível estadual, toda uma estrutura governamental para a proteção do patrimônio cultural, incluindo finalmente os estados na execução de uma política pública cuja competência já lhe era conferida há mais de 30 anos. Data desse período a implantação de órgãos estaduais na Bahia<sup>72</sup>, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão.

---

<sup>68</sup> Ibid., p. 163. Em âmbito internacional, essa proposta pode ser observada também nas Normas de Quito, publicadas em novembro/dezembro de 1967, por ocasião da reunião técnica organizada no Equador pela Organização dos Estados Americanos.

<sup>69</sup> SANT’ANNA, op. cit., p. 217.

<sup>70</sup> Cf. Portaria SEPLAN nº 49, de 30/07/1973, que regulamentou o fundo.

<sup>71</sup> O Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970, transformou a DPHAN no IPHAN.

<sup>72</sup> Especificamente na Bahia, não se pode atribuir diretamente ao PCH a criação da Fundação do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, eis que concretizada em 1967.

Em 02 de fevereiro de 1977, o PCH foi estendido também para o Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Mas a Exposição de Motivos nº 024 não trouxe apenas a expansão territorial, alterou também a ênfase do programa do turismo para projetos que visassem à solução de problemas urbanos de uma maneira mais ampla. A Exposição de Motivos nº 320, de 08/11/1979, marcou em definitivo essa mudança de paradigma.

Outra iniciativa que baliza essa abertura institucional da política pública patrimonial foi a criação do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC). No entanto, à diferença do PCH, essa estrutura não surgiu no interior da burocracia estatal, nem se propôs no primeiro momento como alternativa ao IPHAN. Foi fruto de encontros espontâneos de um pequeno grupo de pessoas, que se propunha a atualizar a discussão sobre a questão do patrimônio à luz de valores mais atuais da sociedade.

Não obstante essa origem, não tardou a que esse grupo se ressentisse de institucionalização formal. Com efeito, o grupo de trabalho para a implantação do CNRC foi estabelecido em 01/06/1975, fruto de um convênio firmado entre o Ministério da Indústria e Comércio e a Fundação Cultural do Distrito Federal, e posteriormente passaria a contar também com a SEPLAN, o Ministério da Educação e Cultura (MEC), o Ministério do Interior, o Ministério das Relações Exteriores, a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Fundação Universidade de Brasília<sup>73</sup>.

Desde sua gênese, o CNRC definia como seu objetivo “o traçado de um sistema referencial básico para a descrição e análise de dinâmica cultural brasileira”<sup>74</sup>, contando para tanto com a liderança do designer gráfico Aloísio Magalhães. Já na matéria inaugural, escrita por ele, pelo ministro Severo Gomes e pelo diplomata Wladimir Murtinho, publicada na Revista Visão de 24/02/1975, apregoava-se a proposta do CNRC:

Não [era] apenas salvar a ‘memória nacional’, mas compor uma instituição capaz de exercer uma atuação dinâmica no sentido de impedir que o desenvolvimento econômico acelerado atropela e esmague a identidade nacional e de fazer com que se preservem, nesse processo, os valores da formação cultural do país.<sup>75</sup>

Aloísio Magalhães propunha que o Centro desenvolvesse um banco de dados onde fosse possível acessar todas as referências culturais autenticamente brasileiras, de modo a

---

<sup>73</sup> FERREIRA, Luiza de Cavalcanti Azeredo. *E a cultura? O Centro Nacional de Referência Cultural e a identidade do Brasil*. 2015. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2015, p. 57.

<sup>74</sup> MEC/SPHAN/FNPM. *Proteção e Revitalização do Patrimônio Cultural no Brasil: uma trajetória*. Brasília: MEC/SPHAN/FNPM, 1980.

<sup>75</sup> *Apud* FERREIRA, op. cit., p. 58.

fornecer “elementos para a orientação de um processo evolutivo social, tecnológico, cultural e até mesmo econômico”<sup>76</sup>. E essa constatação do que era ou não autêntico seria um processo a cargo do CNRC, a partir da revelação de uma realidade sociocultural até então desconhecida.

Em quatro anos de trabalho, o CNRC – que contava em 1977 com cerca de 50 colaboradores – desenvolveu 27 projetos, classificados dentro de seus quatro programas de estudo: Mapeamento do Artesanato Brasileiro; Levantamentos Socioculturais; História da Tecnologia e Ciência no Brasil; e Levantamentos de Documentação sobre o Brasil<sup>77</sup>.

Sem desconsiderar a importância desses projetos, tem-se como uma das maiores contribuições do CNRC a institucionalização da ideia de referência cultural, que viria a se consolidar juridicamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988. As referências que o CNRC se propunha a apreender eram as da cultura em sua dinâmica (produção, circulação e consumo) e em sua relação com os contextos socioeconômicos. Com isso, inseria na categoria de patrimônio aqueles bens considerados – à luz dos critérios da fase heroica – fora de sua escala de valores<sup>78</sup>.

Essas duas iniciativas – o PCH e o CNRC – representam, sob o prisma institucional, alternativas a um único órgão centralizador da política patrimonial brasileira. Se, em 1979, ambas as estruturas foram absorvidas pela então criada Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN)<sup>79</sup>, que passou a contar com a Fundação Nacional pró-Memória (FNpM)<sup>80</sup> como braço executivo, isso não obsteu que as premissas práticas e teóricas fossem internalizadas na estrutura burocrática, ainda que não de forma acrítica.

---

<sup>76</sup> MAGALHÃES, Aloísio. Para a defesa da cultura, *Revista Visão*, 24 fev. 1975, *apud* FERREIRA, op. cit., p. 60.

<sup>77</sup> ANASTASSAKIS, Zoy. *Dentro e fora da política oficial de preservação do patrimônio cultural no Brasil: Aloísio Magalhães e o Centro Nacional de Referência Cultural*. 2007. 156 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, 2007, p. 98-99.

<sup>78</sup> FONSECA, Maria Cecília Londres. Referências Culturais: Base para novas políticas de patrimônio. In: BRASIL. *O registro do patrimônio imaterial*. Dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial. Brasília: MinC, 2000, p. 59-69.

<sup>79</sup> O IPHAN foi transformado na SPHAN através do Decreto nº 84.198, de 13 de novembro de 1979.

<sup>80</sup> A Lei nº 6.757, de 17 de dezembro de 1979, autorizou o Poder Executivo federal a instituir a Fundação Nacional Pró-Memória, com personalidade jurídica de direito privado, destinada a contribuir para o inventário, a classificação, a conservação, a proteção, a restauração e a revitalização dos bens de valor cultural e natural existentes no país.

### 1.5 A Constituição Federal de 1988 e a consolidação de um novo paradigma

Na década de 1980, a comunidade, e não mais o turismo, passou a ser o foco da atuação pública visando à preservação dos bens acautelados. Nessa esteira, logo no início da sua gestão do sistema SPHAN/FNpM, Aloísio Magalhães afirmou que a solução dos problemas de conservação do patrimônio arquitetônico residia na conscientização social. Em suas palavras, “o melhor guardião de um bem cultural é o seu dono”<sup>81</sup>.

O tombamento do Terreiro Casa Branca do Engenho Velho, em Salvador, foi um importante marco na guinada conceitual da política patrimonial. Tendo perdido, em 1970, parte do terreno que já ocupara com a construção de um posto de gasolina, e ante a ameaça de despejo por parte do proprietário para a construção de um conjunto habitacional, em 1983 a Associação São Jorge do Engenho Velho, representante da comunidade *Ilê Axé Iyá Nassô Oká*, apresentou uma carta solicitando formalmente o tombamento do tradicional terreiro de candomblé<sup>82</sup>.

O acautelamento desse terreiro seria impensável à luz das premissas da fase heroica, não porque os intelectuais modernistas fossem pessoalmente contra tal cultura, mas sim porque isso não comporia, na visão deles, o espectro de atuação do órgão federal. Daí porque o referido tombamento, acatado pelo Conselho Consultivo em 31 de maio de 1984, depois de acalorada discussão, consolida internamente um novo paradigma: a referência cultural.

A partir dessa concepção, tem-se uma verdadeira abertura da política patrimonial para além da arte erudita e da história oficial da nação. Indagações sobre quem teria legitimidade para selecionar o que deve ser preservado, a partir de que valores, em nome de que interesses e de que grupos, passaram a pôr em destaque a dimensão social e política de uma atividade que costumava ser vista como eminentemente técnica<sup>83</sup>.

A ideia de referência cultural retira do objeto acautelado um suposto valor intrínseco, objetivamente revelado, e traz a máxima de que tais valores são sempre atribuídos por sujeitos particulares e em função de determinados critérios e interesses historicamente condicionados.

---

<sup>81</sup> MAGALHÃES, Aloísio. *E Triunfo?: a questão dos bens culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985, p. 186.

<sup>82</sup> DOURADO, Odete. Antigas falas, novas aparências: o tombamento do Ilê Axé Iyá Nassô Oká e a preservação dos bens patrimoniais no Brasil. *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (on line)*, v. 14, p. 6-19, 2011, p. 14.

<sup>83</sup> FONSECA, op. cit., nota 78, p. 111-112.

A abertura conceitual da política patrimonial era influenciada e ao mesmo tempo ecoava em um movimento muito maior.

Nessa esteira, o Brasil passava por um processo de redemocratização lento e gradual, iniciado pelo general Ernesto Geisel (1974-1979) e seguido pelo governo do general João Figueiredo (1979-1985), mas a demanda social por uma Assembleia Constituinte já existia no mínimo desde a publicação da Carta de Recife de 1971, pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), ainda que tímida em razão das sabidas características dos “anos de chumbo”.

A partir de 1977, o tema foi retomado de forma mais consistente pelo partido, que aprovou, na sua convenção daquele ano, a convocação da Constituinte por unanimidade. Também a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil publicou documento cobrando a convocação de Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Por sua vez, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), liderada por Raymundo Faoro, postulou a discussão de uma nova Constituição, como único meio devolver legitimidade ao carcomido Estado nacional<sup>84</sup>.

O fator decisivo no movimento pró-constituinte foi a campanha “Diretas Já”, que mobilizou intensamente a sociedade brasileira nos anos de 1983/84. A não aprovação pelo Congresso Nacional da emenda Dante de Oliveira não arrefeceu esse clamor pela instauração de uma nova ordem jurídico-política e a eleição indireta de Tancredo Neves e José Sarney, em 1985, se deu com o compromisso formal e expresso de convocação de uma Assembleia Constituinte.

Com o falecimento do presidente eleito, coube a Sarney enviar ao Poder Legislativo a Proposta de Emenda Constitucional nº 43, prevendo a atribuição de poderes constituintes ao Congresso Nacional, que se reuniria em 1º de fevereiro de 1987, e seria composto, na sua grande maioria, por parlamentares eleitos no pleito de 1986. Além disso, o então presidente nomeou uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos de Mello Franco, para elaboração de um anteprojeto de constituição<sup>85</sup>.

Especificamente quanto à conceituação de patrimônio cultural, o anteprojeto elaborado pela chamada Comissão dos Notáveis incorporou a ideia de referência cultural

---

<sup>84</sup> SARMENTO, Daniel. 21 anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 6, n. 30, p. 7-41, 2009, p. 8-9.

<sup>85</sup> Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985.

como paradigma, em contraposição à noção de monumentalidade e excepcionalidade que constava – e até hoje consta – no DL nº 25/37. Veja-se o comparativo dos textos:

DL 25/37 – Art. 1º Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

Anteprojeto da Comissão – Art. 398. São bens de cultura os de natureza material ou imaterial, individuais ou coletivos, portadores de referência à memória nacional, incluindo-se os documentos, obras, locais, modos de fazer de valor histórico e artístico, as paisagens naturais significativas e os acervos arqueológicos.<sup>86</sup>

No entanto, o extenso anteprojeto produzido pela comissão, com 468 artigos, sequer chegou a ser formalmente entregue aos parlamentares constituintes, que optaram por conduzir os trabalhos de maneira autônoma<sup>87</sup>. Assim, a ANC teve início na data aprazada, cabendo ao Deputado Ulysses Guimarães a coordenação da maior bancada partidária – o PMDB – e por consequência a presidência do colegiado.

Até a promulgação da Constituição, em 05 de outubro de 1988, foram 583 dias de intensas discussões, com nove anteprojetos e projetos apresentados e 65.809 proposições e emendas analisados<sup>88</sup>. A forma como esses trabalhos foram conduzidos ajuda a entender o contexto de disputas dentro do qual a norma jurídica foi produzida e como o texto final da Constituição reflete isso.

Com efeito, a ANC foi dividida em oito comissões temáticas e uma comissão de sistematização<sup>89</sup>, cada qual integrada por 63 membros titulares e igual número de suplentes. Por sua vez, cada comissão temática foi dividida em três subcomissões, onde os distintos temas da sociedade eram tratados em especificidade pelos deputados e senadores.

O debate sobre cultura foi designado à Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, mais especificamente à Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes. No entanto, o foco das discussões foi a educação, tanto que,

---

<sup>86</sup> Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

<sup>87</sup> Ainda que não tenha havido a entrega formal do anteprojeto, há notícia de sua utilização como base para algumas discussões. Nesse sentido, cf. CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de. *Palanque e Patíbulo: o Patrimônio Cultural na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)*. São Paulo: Annablume, 2018, p. 99.

<sup>88</sup> COELHO, João Gilberto Lucas. A nova ordem constitucional brasileira e os debates sobre reformas. *Revista Indicadores Econômicos FEE*, v. 23, n. 3, p. 137-149, 1995, p. 139.

<sup>89</sup> Art. 15 do Regimento Interno. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-asmbleia-nacional/resolucao-2-1987/view](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-asmbleia-nacional/resolucao-2-1987/view)>. Acesso em: 19 abr. 2021.

das 35 reuniões realizadas, apenas duas foram destacadas para a cultura, nenhuma delas direcionada ao patrimônio cultural<sup>90</sup>.

Isso não significa que o tema não haja permeado os trabalhos da subcomissão. Pelo contrário, o processo constituinte de 1987-88 é conhecido por sua complexa abertura dialética, caracterizada por intensa participação popular. Cultura e patrimônio cultural eram assuntos reiterados nas demais reuniões, em especial com a atuação dos deputados Octávio Elísio e Florestan Fernandes. Segundo Coelho:

A dimensão mais impactante do processo Constituinte, mesmo em termos de institucionalização regimental, foi a da participação popular, mecanismo de inserção no processo de cidadãos não parlamentares e de organismos da sociedade civil. Inicia com o recebimento de sugestões, e estas foram 11.989, com origem em parlamentares, governos estaduais e municipais, associações e entidades quaisquer e cidadãos individualmente, sem rigor regimental para a sua aceitação.<sup>91</sup>

Essa abertura da ANC não possibilitou a atuação apenas da sociedade civil propriamente dita, mas também de setores da burocracia estatal que, apesar do conhecimento especializado, não teriam espaço político para atuar diretamente no processo constituinte. Nesse contexto é que, a pedido do líder do recém-criado Ministério da Cultura (MinC), Celso Furtado, a SPHAN elaborou um documento técnico a fim de dar suporte ao trabalho de elaboração da nova Constituição<sup>92</sup>.

O documento produzido foi encaminhado pelo ministro Furtado ao deputado José Thomaz Nonô, com a seguinte justificativa:

Presidida pelo jurista Modesto Sousa Barros Carvalhosa, membro do Conselho Consultivo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, e pelos senhores juristas Raphael Carneiro da Rocha, arquiteto Augusto Carlos da Silva Telles, arquiteto Paulo Ormindio David de Azevedo e advogada Cláudia Martins Dutra, a referida comissão analisou, detalhadamente, os variados aspectos da proteção e valorização do patrimônio cultural brasileiro. Estou certo de que estes subsídios podem enriquecer os debates dessa Comissão, sendo o patrimônio matéria claramente vocacionada para merecer da Assembleia Nacional Constituinte definições que a situem, de modo inequívoco, entre as responsabilidades superiores do estado, da sociedade e do cidadão.<sup>93</sup>

Em sua parte final, o documento propôs nova redação ao art. 398 do anteprojeto da comissão Afonso Arinos, mantendo a estrutura textual, mas com importantes complementações que melhor refletiam o “estado da arte” já consolidado no órgão federal. Vale a leitura do comparativo das respectivas propostas:

---

<sup>90</sup> CAMPOS, op. cit., p. 126-127.

<sup>91</sup> COELHO, op. cit., p. 139-140.

<sup>92</sup> CAMPOS, op. cit., p. 119.

<sup>93</sup> DANC, agosto de 1987, (Suplemento) Quinta-feira 6, p. 152-153, *apud* CAMPOS, op. cit., p. 120.



Anteprojeto da Comissão – Art. 398. São bens de cultura os de natureza material ou imaterial, individuais ou coletivos, portadores de referência à memória nacional, incluindo-se os documentos, obras, locais, modos de fazer de valor histórico e artístico, as paisagens naturais significativas e os acervos arqueológicos.

Proposta da SPHAN – Art. 398. São bens culturais os de natureza material ou imaterial, individuais ou coletivos, portadores de referência à identidade nacional e à memória local – urbana ou rural – incluindo as manifestações, os modos de fazer e de convívio, documentos, obras, locais e sítios de valor histórico, artístico, arqueológico ou científico e as paisagens antrópicas e naturais.<sup>94</sup>

Com efeito, é possível perceber que a proposta da SPHAN efetivamente influenciou as discussões quando René Dotti, representante do Fórum Nacional de Secretários de Cultura, faz-lhe expressa referência na 19ª reunião da subcomissão, realizada em 05 de maio de 1987<sup>95</sup>. Dentre as discussões travadas, a necessidade de participação social, de aproximação entre objeto acautelado e sujeito, parece consenso. Nas palavras de deputado Octávio Elísio, “[não há] outro jeito de se preservar um patrimônio, sem que a população participe, de modo efetivo, desse ato de preservação”<sup>96</sup>.

Ao final das discussões, a subcomissão aprovou o anteprojeto que lhe cabia, com a seguinte disposição atinente ao patrimônio cultural:

Art. 22. O poder público promoverá e incentivará a preservação de sítios, edificações, objetos, documentos e outros bens de valor cultural - arqueológico, histórico, científico, artístico, ecológico e paisagístico - através de seu inventário sistemático, vigilância, tombamento, aquisição e outras ações de acautelamento e proteção.

§ 1º A demolição ou transformação de espaços culturais, por parte do Estado ou de particulares, só poderá ser realizada com a construção ou destinação de outra instalação de nível igual ou superior ao existente anteriormente, para o mesmo fim.

§ 2º Os bens próprios, sob administração ou tombados pelo poder público, receberão, anualmente, recursos financeiros, através de lei orçamentária, destinados à sua conservação, manutenção e permanência de seu valor e interesse cultural.

3º Toda pessoa física ou jurídica tem o direito e o dever de defender o patrimônio cultural do País, denunciando, conforme a lei, as ameaças e crimes contra ele praticados.<sup>97</sup>

Com isso, a questão foi devolvida à Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, onde se consolidaria o referido

---

<sup>94</sup> CAMPOS, op. cit., p. 124.

<sup>95</sup> BRASIL. *Atas da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes*. Assembleia Nacional Constituinte, 1987-1988. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8a](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8a)>. Acesso em: 21 abr. 2021, Ata da 19ª reunião, p. 197.

<sup>96</sup> Ibid., p. 196.

<sup>97</sup> Ibid., Ata de 35ª reunião, p. 173-174.

anteprojeto com aqueles apresentados pela outras duas subcomissões, com a possibilidade de apresentação de emendas e substitutivos pelos parlamentares constituintes.

Na comissão temática, novamente o conceito de patrimônio cultural restou secundário frente a questões mais prementes. Dominavam a pauta discussões sobre monopólio das telecomunicações e correios, forma de concessão de emissoras, verba pública para educação e proteção do desenvolvimento tecnológico<sup>98</sup>. O dissenso sobre tais temas foi tamanho que a referida comissão não conseguiu entregar seu anteprojeto até a data limite de 15 de junho de 1987. Dentre as oito integrantes da ANC, foi a única que não o fez.

Apesar disso, o relator da Comissão de Sistematização – deputado Bernardo Cabral – aproveitou o texto-base que não havia sido aprovado pela Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação e, com algumas emendas de redação, chegou ao texto que ao final seria promulgado<sup>99</sup>, a saber:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

---

<sup>98</sup> COELHO, João Gilberto Lucas. O processo Constituinte. In: GURAN, Milton (Org.). *O processo Constituinte 1987-1988*. Brasília: Agil, 1988, p. 49.

<sup>99</sup> Nessa fase, os parlamentares constituintes decidiram por dividir as normas relativas aos remanescentes de quilombos em duas partes. A questão da propriedade ficou no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e o tombamento no art. 216, § 5º, do texto principal. No que pese a relevância dessa discussão, ela foge um pouco ao objeto deste estudo.

Restava consolidado, na lei máxima do ordenamento jurídico, a superação do paradigma modernista que dominou a fase heroica da política de proteção do patrimônio cultural pela noção de referência cultural apregoada, dentre outros, por Aloísio Magalhães. Com isso, tem-se um marco jurídico que conduz a duas tendências atuais.

Em primeiro lugar, tem-se uma descentralização federativa e administrativa da política pública patrimonial, com a atuação cada vez mais necessária e crescente não só do IPHAN<sup>100</sup> como também de outros órgãos federais, estaduais e municipais na execução dessa atividade de natureza comum, além dos demais Poderes da República (Legislativo e Judiciário).

Além disso, é possível observar também uma progressiva inclusão da sociedade civil nessa seara, não apenas influenciando a tomada de decisão político-administrativa através do voto, da participação passiva e ativa em audiências públicas, na composição de conselhos consultivos e deliberativos, na propositura de ações populares etc., mas, para o que aqui mais interessa, na execução direta de ações pertinentes, sejam específicas ou mesmo estruturais.

A seguir, veremos de uma maneira ampla como isso vem ocorrendo para, na sequência, passarmos ao tema principal deste estudo: os fundos patrimoniais culturais.

## 1.6 Os principais instrumentos de acatamento pelo Poder Público

Para uma análise da gestão do patrimônio cultural e, posteriormente, dos fundos patrimoniais como um meio para tanto, é imprescindível que antes se faça um panorama geral dos principais instrumentos de acatamento, sem pretensão de referência expressa a todos ou mesmo de aprofundamento. São eles o tombamento, o acatamento *ex lege* do patrimônio arqueológico, a valoração do patrimônio ferroviário e o registro, esse último específico para os bens de natureza imaterial.

Nessa esteira, conforme referido no capítulo anterior, a preservação do patrimônio cultural se desenvolveu no Brasil de maneira estatizada e centralizada, a partir da atuação especialmente do órgão federal criado para tanto em 1937: antes o SPHAN, atualmente chamado IPHAN. Naturalmente que, à luz desse pressuposto, os instrumentos mais

---

<sup>100</sup> Em 1994, por meio da Medida Provisória nº 610, de 08 de setembro, a instituição recém-nominada de Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) retomou o nome IPHAN. Essa denominação e estrutura permanecem até a presente data.

consolidados nessa seara também tenham essa característica, com determinações de comando e controle a cargo do Poder Público.

O mais conhecido deles é sem dúvida o tombamento, criado também pelo DL nº 25/37 e até hoje vigente, com poucas alterações normativas. Em suma, é um mecanismo através do qual o Estado intervém na propriedade privada, impondo ao titular desse direito determinados deveres de agir (por exemplo, o dever de conservação) e não agir (*e.g.*, o dever de não destruir) que, acaso desrespeitados, podem dar ensejo à sua responsabilização administrativa, civil e até mesmo criminal.

Hoje bastante consolidado, o tombamento goza de tamanha importância dentro da política patrimonial que por vezes é com ela confundido<sup>101</sup>. Apesar disso, foi severamente objetado quando de sua instituição. As batalhas judiciais enfrentadas por Rodrigo M. F. de Andrade – que além de diretor do SPHAN era também advogado – só arrefeceram quando o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a apelação cível nº 7.377, em 17 de junho de 1942<sup>102</sup>.

Na oportunidade, os proprietários do Arco do Teles, impugnavam o tombamento desse conhecido imóvel na Praça XV, município do Rio de Janeiro. O Tribunal não só reconheceu o valor histórico do bem como, para o que aqui mais interessa, declarou a constitucionalidade do instituto, reconhecendo expressamente a função social da propriedade como fundamento para imposição desses deveres ao proprietário, independentemente de desapropriação ou pagamento de indenização.

Seu objeto de incidência são os bens materiais – é dizer, os móveis ou imóveis – portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira<sup>103</sup>, existentes no país e cuja conservação seja de interesse público. Nesse diapasão, os efeitos previstos nos arts. 11 a 21 do diploma legal somente geram efeitos a partir da inscrição do bem em um dos quatro livros do tomo: (i) arqueológico, etnográfico e paisagístico; (ii) histórico; (iii) das belas artes; e/ou (iv) das artes aplicadas.

---

<sup>101</sup> CASTRO, Sonia Rabello de. *O Estado da preservação de bens culturais: o tombamento*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p. 5.

<sup>102</sup> STF, AC nº 7.377, relator Ministro Castro Nunes, julgada em 17/06/1942.

<sup>103</sup> Os critérios da monumentalidade e excepcionalidade, previstos textualmente no art. 1º do DL nº 25/37, devem ceder espaço ao da referência cultural, conforme constante no art. 216 da CF/88 e apontado no capítulo anterior. No mesmo sentido, cf. STF, ADPF nº 206, relator Min. Edson Fachin, extinta sem exame de mérito em 09/03/2020.

Assim, constituídos os efeitos do tombamento<sup>104</sup>, o proprietário – seja pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado – passa a ter obrigação de preservar o bem, seja mediante conservação ou até mesmo, caso tecnicamente recomendado, restauração. Nos termos do art. 19 do DL nº 25/37, essa obrigação é devolvida ao Poder Público em duas hipóteses: em sendo comunicada e constatada a hipossuficiência financeira do proprietário ou, independente de solicitação, caso haja risco de perecimento.

Em termos quantitativos, consta no *site* do IPHAN uma lista dos processos de tombamento concluídos e em andamento, num total de 2.277 itens<sup>105</sup>. Desse somatório, no que se refere ao estágio de processamento, tem-se as seguintes informações:

**Tabela 2** – Processos de tombamento, por estágio de processamento

Estágio de processamento	Quantidade
Anexado	47
Homologado	11
Indeferido	529
Instrução	422
Rerratificado	34
Tombamento aprovado	6
Tombamento cancelado	16
Tombamento emergencial	4
Tombamento provisório	16
Tombado	1.192
Total	2.277

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IPHAN em abril de 2021

<sup>104</sup> Existe divergência quanto a essa premissa tanto em âmbito doutrinário quanto jurisprudencial, havendo quem defenda que a inscrição nos livros do tomo é ato meramente declaratório de um valor cultural pré-existente. A contenda demanda análise aprofundada, o que fugiria à proposta deste estudo. Para maior aprofundamento, cf. OLIVEIRA, Fábio André Uema. *Patrimônio cultural brasileiro na Constituição Federal de 1988 e a diversificação do instrumento do tombamento*. 2018. 217 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 76 e ss.

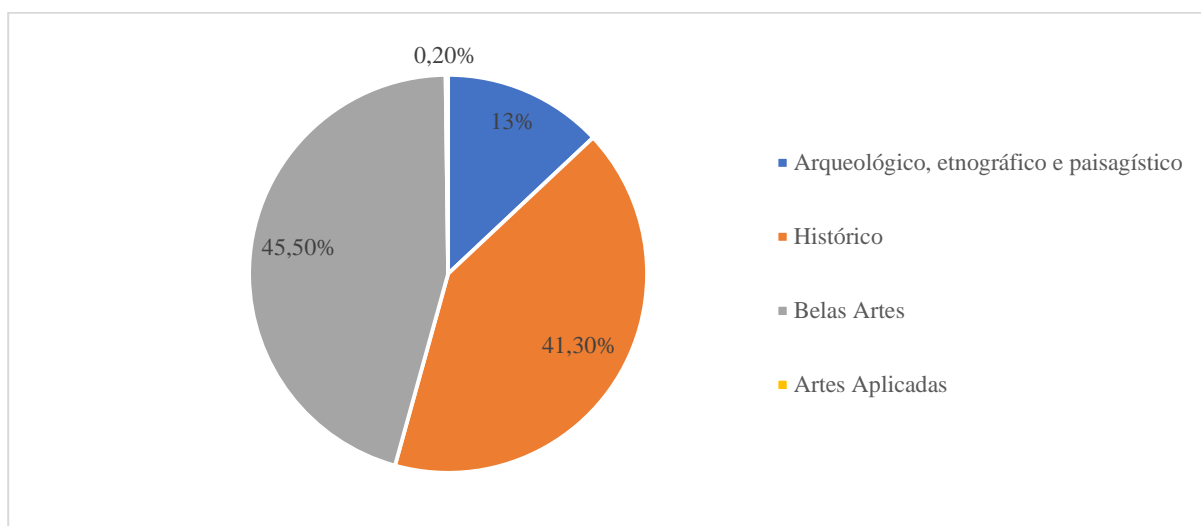
<sup>105</sup> Disponível em:

<<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista%20de%20bens%20tombados%20e%20processos%20de%20tombamento%2025-11-2019.xlsx>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

Alguns desses processos dizem respeito a bens individualmente considerados, mas outros tratam de tombamento de conjunto. Note-se, por exemplo, que o acautelamento do conjunto urbano do Município de Paraty abarca todos os imóveis localizados no referido ente federativo. Não bastasse, também a proteção do entorno de ambientação determinada pelo art. 18 do Decreto-lei nº 25/37 expande significativamente o espectro de acautelamento dos bens tombados.

No que tange ao aspecto material, das 1.808 inscrições nos quatro livros do tomo, há um claro direcionamento para os livros históricos e das belas artes, que juntos contêm 87% do total. Já o livro das artes aplicadas conta com apenas quatro cadastros, uma proporção de apenas 0,2%. Veja-se o gráfico representativo desses números:

**Gráfico 1** – Processos de tombamento por livros do tomo (percentual)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IPHAN em maio de 2021

Especificamente quanto ao patrimônio arqueológico, classificados como bens da União pelo art. 20, inciso X, da CF/88, a Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, conferiu-lhes tratamento jurídico diferenciado ao impor sua proteção *ex lege*, ou seja, independente de ato administrativo que lhe constitua previamente. Com isso, os bens arqueológicos passaram a ser geridos de maneira diferenciada, inclusive com documentação em base de dados separada: o Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos (CNSA).

Como a proteção do patrimônio arqueológico decorre diretamente da lei, não é possível pontuar o quantitativo existente, sendo a identificação, localização, cadastro e pesquisa atividades corriqueiras no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores. Atualmente, existem 27.582 sítios arqueológicos

cadastrados no CNSA<sup>106</sup>, espalhados por todos os estados brasileiros, o que já demonstra os desafios de gestão enfrentados.

Além dos bens arqueológicos, também o patrimônio ferroviário – que já podia desde 1937 ser acautelado através de tombamento – ganhou instrumento próprio de proteção, com a edição da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, que encerrou o processo de liquidação e extinção da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA). A valoração, nome dado à ferramenta em comento, tem contornos bastante parecidos com o tombamento, mas algumas significativas divergências.

Inicialmente, tal acautelamento somente incide sobre os bens móveis e imóveis que eram titulados pela RFFSA em 22 de janeiro de 2007, data em que foram transferidos para a União<sup>107</sup>. Portanto, aplica-se apenas a bens de natureza pública e que tenham seu valor cultural reconhecido pelo IPHAN, na forma prevista em sua Portaria nº 407, de 21 de dezembro de 2010.

Constituído o valor cultural<sup>108</sup>, as partes envolvidas – União, Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), IPHAN e/ou municípios – devem conjuntamente deliberar acerca da gestão individual ou compartilhada do bem, à luz das circunstâncias de cada caso concreto. A responsabilidade direta, que a princípio incumbe ao seu proprietário (União ou DNIT) se transfere conjuntamente com a posse, mediante termo de cessão.

Nessas situações, a não ser que figure como cessionário, a atuação do IPHAN se dá muito mais sob o aspecto técnico, emitindo orientações e recomendações, do que de maneira direta. Afinal, a preservação da memória ferroviária deve se dar conjuntamente com o uso proposto pelo órgão responsável, notadamente em se tratando de bens operacionais.

Atualmente, a Lista do Patrimônio Cultural Ferroviário<sup>109</sup> conta com 589 inscrições, espalhadas por 18 estados da federação, nenhum deles na região norte. Ressalvados 20 itens do centro-oeste (3%), os demais estão divididos quase proporcionalmente entre as regiões nordeste, sudeste e sul, com respectivamente 212 (36%), 175 (30%) e 182 bens inscritos (31%).

---

<sup>106</sup> Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1699>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

<sup>107</sup> Excepcionalmente, os bens classificados como operacionais, de reserva técnica ou necessários à administração foram transferidos para o DNIT, conforme detalhamento constante no art. 8º da citada lei.

<sup>108</sup> Ainda que doutrina e jurisprudência se debrucem menos sobre esse instrumento do que em relação ao tombamento, parece aplicável a mesma divergência apontada na nota de rodapé nº 104.

<sup>109</sup> Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/503>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

Esses três instrumentos dizem respeito ao patrimônio material. Especificamente quanto ao imaterial, o Decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000, instituiu o registro como novo instrumento de acautelamento, com especificidades próprias. Ademais, criou, à semelhança do que o DL nº 25/37 fizera para o tombamento, quatro livros de registro: dos saberes; das celebrações; das formas de expressão; e dos lugares.

O olhar diferenciado para a proteção do patrimônio cultural intangível já existia desde a elaboração do anteprojeto Mario de Andrade<sup>110</sup>, encomendado por Rodrigo M. F. de Andrade. Na definição do próprio anteprojeto, o folclore seria uma espécie de arte popular passível de proteção, abarcando a música popular, contos, históricos, lendas, superstições, medicina, receitas culinárias, provérbios, ditos, danças dramáticas etc.<sup>111</sup>.

A partir da criação da Comissão Nacional de Folclore<sup>112</sup>, a consolidação do paradigma teórico da referência cultural e o marco normativo do art. 216 da CF/88, a conjuntura permitiu a instituição desse novo instrumento, que apesar das semelhanças com o tombamento, em muito dele difere, não apenas quanto à natureza do bem, mas em especial no que se refere à forma de execução da política pública.

Nesse sentido, o registro introduz no nível operacional diversas premissas conceituais de atuação do Poder Público. Por exemplo, ao determinar um limite temporal do acautelamento de 10 anos e a necessidade de revalidação, reconhece a proteção do patrimônio cultural como um processo dinâmico, sujeito a variações sociais, distinto da proteção estática e quase imutável conferida pelo tombamento<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> O anteprojeto elaborado por Mario de Andrade foi encomendado por Gustavo Capanema e Rodrigo M. F. de Andrade e serviu de base para a elaboração do DL nº 25/37. Ao entregar o documento, o próprio autor tinha ciência de que se tratava de uma “peça de ficção”, eis que as conjunturas da época não permitiriam a edição de uma lei naqueles termos. No entanto, a profundidade das propostas nele contidas são até hoje utilizadas como fundamento histórico para a compreensão da política patrimonial. Nesse sentido, cf. ANDRADE, Mário de. *Cartas de trabalho: correspondência com Rodrigo Mello Franco de Andrade (1936-1945)*. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, SPHAN, Fundação Nacional Pró-Memória, 1981.

<sup>111</sup> In: CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de (Comp.). *Fontes documentais e a Lei de Tombamento: (ante)projetos coligidos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020, p. 34.

<sup>112</sup> A CNF foi instalada em 1947, atendendo às diretrizes exaradas pela UNESCO no pós-segunda guerra, e culminou na criação, em 1958, da Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro na estrutura do MEC. Posteriormente, o órgão viria a ser transferido para a Fundação Nacional de Artes (FUNARTE) e, em 2003, à estrutura do IPHAN, já com o nome atual de Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP).

<sup>113</sup> Sobre essa imutabilidade, veja-se que há inclusive quem defenda a inconstitucionalidade da revogação do tombamento prevista no Decreto-lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941. Nesse sentido, cf. RODRIGUES, José Eduardo Ramos. O caso do canhão “El Cristiano”. In: RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Estudos de direito do patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 262-3. Opinando pela constitucionalidade do instituto, cf. TELLES, Mário Ferreira Pragmácio; COSTA, Rodrigo Vieira; e SALES, Jessica Fontenele. O revés da proteção: apontamentos sobre o instituto do cancelamento de



No entanto, talvez o ponto distintivo mais importante desse instrumento seja a forma com que Poder Público e comunidade se relacionam. No registro, não só a participação popular é requisito formal para o acautelamento, como também o é a anuência expressa pelos detentores do patrimônio que se pretenda resguardar.

Não se trata de mera retórica. A Arte Kusiwa – Pintura Corporal e Arte Gráfica Wajãpi, um sistema de representação gráfica próprio dos povos indígenas Wajãpi, do Amapá, que sintetiza seu modo particular de conhecer, conceber e agir sobre o universo – foi reconhecida como patrimônio cultural imaterial do Brasil e inscrita no livro de registro das formas de expressão em 20/12/2002. Trata-se do primeiro registro processado.

Porém, a intenção inicial do IPHAN era fazer o registro do Quarup (ou Kwarup), importante ritual celebrado pelos povos indígenas da região do Xingu, situada ao norte do Estado do Mato Grosso, e que representa o fim do luto e da tristeza, ao mesmo tempo em que restaura a alegria, a vida, sendo o início de um novo ciclo vital. Neste caso, não foi obtida a anuência de todos os grupos que habitam a região e o acautelamento de fato não restou possível<sup>114</sup>.

Até o momento, existem 47 bens imateriais registrados<sup>115</sup>, que se distribuem pelas cinco regiões brasileiras, sendo que a roda de capoeira e o ofício dos mestres de capoeira têm abrangência nacional e estão presentes em todo o país, além de 27 processos em fase de instrução<sup>116</sup>.

Esses quatro institutos – tombamento, acautelamento *ex lege* do patrimônio arqueológico, valoração do patrimônio ferroviário e o registro –, apesar de não serem os únicos à disposição do Poder Público, representam o núcleo instrumental da atuação do Estado brasileiro, em especial do IPHAN, na proteção do patrimônio cultural nacional. No

---

tombamento e suas implicações nas políticas de preservação do patrimônio cultural. In: *V Seminário Internacional – Políticas Culturais*, 2014, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014., p. 3-4 (com ressalvas) e ERTHAL, Thiago Serpa. Discricionariedade administrativa no destombamento: estudo de caso do RESP 1.656.889/MG. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Mudanças Climáticas: Conflitos Ambientais e Respostas Jurídicas*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2019, p. 571-584 (sem ressalvas).

<sup>114</sup> ALVARENGA, Daniel Levy de. *A salvaguarda do patrimônio cultural imaterial: uma perspectiva comparada entre Portugal e Brasil*. 2019. 163 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Direito, Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2019, p. 123-124.

<sup>115</sup> Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1617/>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

<sup>116</sup> Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/426/>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

entanto, a referida política pública não se encerra na pesquisa, identificação e reconhecimento do patrimônio, mas se estende também à etapa posterior de gestão dos bens acautelados.

### 1.7 O Monumenta e o PAC Cidades Históricas

Sem prejuízo da dimensão simbólica ou mesmo dos efeitos cogentes negativos, o acautelamento desses bens materiais e imateriais impõe ao Poder Público uma gama de obrigações positivas, diretas ou indiretas (subsidiárias). Naturalmente, para que tais deveres institucionais sejam adimplidos, o Estado precisa também aportar dinheiro público na sua execução.

A falta de orçamento para execução de sua atividade sempre foi um problema para o IPHAN. O já citado relatório Parent tinha um item específico sobre essa questão, intitulado “Necessidade de aumentar o orçamento da DPHAN”. Veja-se a constatação exarada pelo delegado da UNESCO:

Mais preocupante ainda é o problema das verbas. No orçamento regular de 1966, as verbas eram de 1.935.000.000 de cruzeiros velhos, ou seja, cerca de um milhão de dólares por ano. Contudo, esses créditos devem financiar não somente os trabalhos de restauração, mas igualmente o pagamento das despesas de pessoal, de funcionamento, de estudos, de publicações, de deslocamentos, etc. Tendo em vista os mil imóveis tombados que constituem apenas uma parte do patrimônio monumental, isto representa, em relação aos trabalhos, uma média irrisória de 600 dólares por imóvel, por ano, o que seria indispensável para a manutenção e deixaria, portanto, sem financiamento os projetos de restauração propriamente ditos, sem a execução dos quais uma parte essencial do patrimônio monumental antigo está fadada a desaparecer. Essa parcimônia tem similar apenas na alta qualificação e no desprendimento dos agentes do “Patrimônio”, e freqüentemente dos artesãos que trabalham para ele em condições financeiras extremamente modestas comparativamente ao mercado da construção civil brasileira. Entretanto, as práticas são geralmente tais que, desde quando um proprietário, público ou privado e especialmente as prefeituras, vêem suas propriedades tombadas, deixam os custos integrais de manutenção e de restauração pesarem exclusivamente sobre o “Patrimônio”. Essa situação é anormal.<sup>117</sup>

Com exceção do PCH, a fase moderna não foi diferente. Em carta dirigida ao presidente da Caixa Econômica Federal Gil Macieira, Aloísio Magalhães, ainda como diretor do CNRC, expõe o problema:

Verificamos, assim, a necessidade de um reforço de recursos que permita ao CNRC finalizar, por um lado, as atividades previstas no programa de trabalho do Termo Aditivo; trabalhar, por outro, nos projetos-piloto preparatórios para a fusão dos

---

<sup>117</sup> PARENT, op. cit., p. 62.

conteúdos CNRC\IPHAN e, ainda, atender as despesas de adequação experimental dos dois organismos a suas novas instalação.<sup>118</sup>

A já citada criação do sistema SPHAN/FNpM tinha por objetivo, dentre outros, efetivar uma atuação mais eficiente do órgão executor da política pública, pela primeira e única vez estruturado sob a forma de uma fundação pública de direito privado. A carência orçamentária seria mitigada pela venda e aluguel de imóveis da União, que ficariam sob gestão do IPHAN.

Até mesmo pelo bom trânsito político de Aloísio Magalhães, a fusão do IPHAN, CNRC e PCH transcorreu de maneira positiva. Anunciada na 88ª reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, com a presença do presidente da República, general João Figueiredo, houve êxito ao menos em manter parte do orçamento da SEPLAN: Cr\$ 250 milhões<sup>119</sup>, 0,0042% do Produto Interno Bruto (PIB) de 1979.

Nos anos 1990, durante o governo Collor, os recursos federais para a proteção do patrimônio cultural foram reduzidos a patamares mínimos. Foram extintos o Ministério da Cultura, a SPHAN, seu Conselho Consultivo e a FNpM. O Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), autarquia que lhes sucederia, ligada diretamente à Presidência da República, contaria com estrutura insuficiente para sua finalidade institucional<sup>120</sup>.

Nesse contexto, abriu-se espaço para que os municípios – recém-alçados à posição de entes federativos independentes e autônomos pela Constituição Federal de 1988 – aderissem efetivamente à política pública de proteção do patrimônio cultural. Um trabalho pioneiro, que se ensaiava anos antes, foi a implementação pelo Município do Rio de Janeiro do Escritório Técnico do Corredor Cultural.

Nascido da delimitação de um amplo perímetro de proteção do patrimônio da cidade, o Corredor Cultural visava a criar parâmetros que permitissem compatibilizar a recuperação, reforma ou construção de imóveis na área delimitada com a preservação arquitetônica e urbanística do centro histórico, na região de interesse cultural. O programa foi fundamental

---

<sup>118</sup> MAGALHÃES, Aloísio. *Correspondência Ativa com Gil Macieira. apud LAVINAS, Laís Villela. Um animal político na cultura brasileira: Aloísio Magalhães e o campo do patrimônio cultural no Brasil (anos 1966-1982)*. 2014. 223 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014, p. 167.

<sup>119</sup> LAVINAS, op. cit., p. 270.

<sup>120</sup> BONDUKI, Nabil. *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*. Brasília: IPHAN, 2010, p. 36.

para o reconhecimento e valorização do patrimônio cultural da cidade e para sua reabilitação, sem que isso significasse o congelamento imobiliário<sup>121</sup>.

Já nas duas primeiras décadas do século XXI é que esse processo se consolidou, se não para todos os municípios brasileiros, ao menos para formar uma tendência geral. Nesse diapasão, a partir de proposta feita pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>122</sup>, o governo brasileiro vinha trabalhando na execução de um novo programa de recuperação dos centros históricos: o Programa Monumenta.

Em dezembro de 1999, foi assinado o empréstimo e, no ano seguinte, o Monumenta teve efetivo início, com a seleção dos municípios prioritários, sob supervisão técnica da UNESCO. A partir de um grupo de trabalho formado por especialistas e da definição de um *ranking* dos 101 núcleos históricos sob proteção federal, chegou-se a uma seleção de 26 municípios que seriam contemplados<sup>123</sup>.

Segundo Bonduki, o modelo institucional proposto pelo Monumenta era baseado na descentralização, no controle social e na integração intergovernamental<sup>124</sup>. Os municípios selecionados eram designados subexecutores do programa e tiveram que criar uma Unidades de Execução do Programa – setor responsável, em nível local, pela implementação do programa, com a atribuição de preparar, coordenar, supervisionar, executar e administrar financeiramente o projeto.

Em termos administrativos e financeiros, o Monumenta foi para os municípios aquilo que o PCH havia sido para os estados, notadamente para os estados nordestinos. Contudo, o desenvolvimento dos municípios como atores dessa política pública não foi homogêneo e o programa se desenvolveu de maneira mais ou menos eficiente de acordo com essa variável.

Nesse sentido, a partir de entrevistas com gestores, Giannecchini afirma que ficou evidente a necessidade de capacitação dos municípios, sendo muito grande o problema de pessoal. Os escritórios locais só funcionavam melhor onde o governo federal se envolvia

---

<sup>121</sup> Ibid., p. 36.

<sup>122</sup> O BID contava com uma experiência relativamente recente de reabilitação do centro histórico de Quito, depois do terremoto que atingiu a cidade em 1987.

<sup>123</sup> São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Salvador, Ouro Preto, Olinda, Porto Alegre, Belém, Manaus, Mariana, Congonhas do Campo, Diamantina, Serro, Goiás, Natividade, Lençóis, Cachoeira, Laranjeiras, São Cristóvão, Alcântara, Corumbá, Penedo, São Francisco do Sul, Icó, Pelotas e Oeiras.

<sup>124</sup> BONDUKI, op. cit., p. 42.

mais. Essas questões tornaram tensa a relação com os municípios, uma vez que estes estavam pouco qualificados para o processo<sup>125</sup>.

Segundo relatório divulgado pela Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>126</sup>, até 2010, 37,54% dos investimentos não haviam sido concluídos, sendo que 18,61% sequer haviam iniciados. Assim, em dez anos de vigência do Monumenta, foram encerrados apenas 62,46% dos investimentos integrados programados. Além disso, da amostra definida para avaliação, 23,68% dos investimentos integrados não se encontravam plenamente preservados, apresentando sinais de deterioração ou de ausência de manutenção.

Mesmo diante de resultados controversos, ante a proximidade do fim do Monumenta, o IPHAN – que em 2005 havia retomado seu protagonismo em detrimento do Ministério da Cultura e do próprio BID – articulou-se politicamente para que o fosse mantido um programa de investimento no patrimônio cultural brasileiro. E essa movimentação de fato refletiu na dotação orçamentária do órgão.

Segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)<sup>127</sup>, do Poder Executivo federal, o orçamento do IPHAN em 2000 era de R\$ 225.561.653,15 e em 2006 passou para R\$ 391.314.033,15, um acréscimo relativo de 73%. Contudo, foi exatamente entre os anos de 2005 e 2006 que se observou o principal incremento: R\$ 134.107.004,95, é dizer, cerca de dois terços do aumento total acima referido.

Nesse contexto de retomada de centralidade do IPHAN é que, em outubro de 2009, o então presidente da República Luis Inácio Lula da Silva lançou o Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas (PAC-CH), um braço do programa mais amplo de investimento público em obras de infraestrutura, o PAC. Apesar de não ter sido normatizado em lei ou decreto específico, o PAC-CH efetivamente trouxe substancial incremento nos recursos da autarquia.

---

<sup>125</sup> GIANNECCHINI, Ana Clara. *O IPHAN e o Programa Monumenta: Lições para a gestão do patrimônio cultural*. 2014. 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2014, p. 14.

<sup>126</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 37: preservação do patrimônio histórico urbano*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/3296.pdf>. Acesso em: 04 set. 2019.

<sup>127</sup> Disponível em: < <https://www.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 24 set. 2021. Os valores utilizados são os constantes no campo “Dotação Atual”, ou seja, aqueles constantes da respectiva lei orçamentária anual com as suplementações e contingenciamentos feitos no decorrer do ano fiscal, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para o ano-base 2021.

Nessa toada, veja-se que em 2009 o IPHAN contava com um orçamento de R\$ 513.671.425,80, sendo que apenas uma pequena parte era classificada como despesa de investimento: R\$ 21.176.633,59. No ano de 2010, o orçamento total pulou para R\$ 685.263.258,91, sendo o aumento das despesas de investimento até mesmo superior ao acréscimo total: R\$ 242.704.953,87, totalizando R\$ 263.881.587,47.

Curiosamente, como o PAC-CH não havia sido formalmente instituído, esse incremento orçamentário foi consolidado mediante a criação de uma rubrica com o nome do programa anterior: 0813 – Monumenta. Mas as premissas de atuação já se distinguem, como se percebe, por exemplo, pela prevalência das aplicações diretas (93%) em detrimento de transferências a outros entes ou instituições (7%).

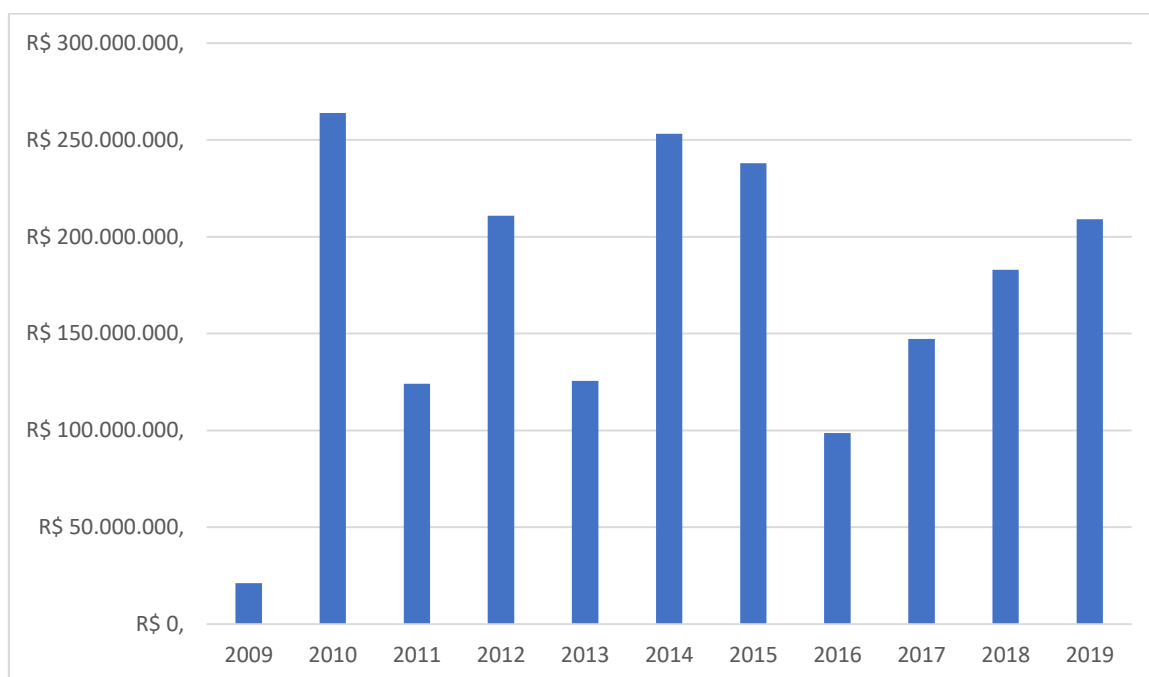
Em 20 de agosto de 2013, a linha do programa para as cidades históricas foi novamente anunciada, dessa vez pela presidente Dilma Rousseff, na cidade de São João Del Rei, já efetivamente incorporado ao orçamento do IPHAN com a aprovação do Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2012-2015 (Lei nº 12.593/2021) e das leis orçamentárias anuais de 2012 e 2013 (Leis nº 12.595/2012 e 12.798/2013).

O montante de investimento previsto era de R\$ 1.639.620.000,00<sup>128</sup>. Esse valor adviria do orçamento-geral da União, não mais do BID, e ficaria a cargo do IPHAN a execução direta ou o repasse da verba a outros entes federais. No que tange aos municípios, a transferência seria feita pela Caixa Econômica Federal, cabendo ao IPHAN atuar como órgão de fiscalização técnica.

Apesar de não se ter chegado às cifras esperadas, o PAC-CH contribuiu notoriamente para o incremento orçamentário do IPHAN, notadamente no que tange às despesas de investimento autorizadas anualmente nas leis orçamentárias. Nesse sentido, veja-se a evolução das despesas classificadas no grupo 4 (investimento) no período em questão:

---

<sup>128</sup> INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *PAC Cidades Históricas*: resumo por cidade/UF. 2013. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Investimentos%20por%20cidade.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2019. Valor nominal, sem deflação.

**Gráfico 2** – Dotação atual no grupo de despesa 4 (investimento), no período 2009-2019

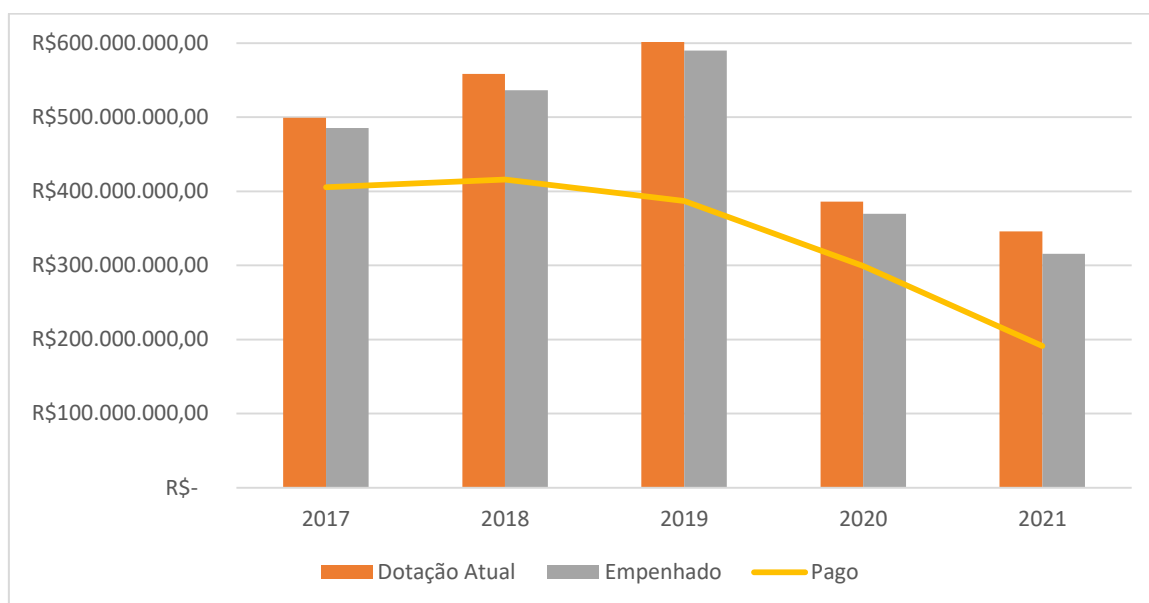
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIOP, atualizado pelo INPC para 2021

Ao final desse período, muito por consequência desses dois programas, o IPHAN tinha uma dotação orçamentária de R\$ 630.048.885,96, divididos de maneira quase proporcional entre despesas de pessoal (40%), outras despesas correntes (27%) e despesas de investimento (33%). Esse montante representa 0,0079% do PIB de 2019, um acréscimo real se comparado aos 0,0054% do PIB de 2000, data de início do Monumenta.

No entanto, já em 2019, notadamente em razão da proposta político-econômica do governo Jair Bolsonaro, eleito em 2018, o IPHAN viu sua capacidade financeira diminuir drasticamente<sup>129</sup>. A LOA desse ano, com um orçamento de R\$ 630.048.885,96 para o IPHAN, apesar de sancionada em 15 de janeiro de 2019, fora discutida e aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro do ano anterior, ou seja, ainda na legislatura passada.

Com a nova orientação política, esse orçamento foi significativamente contingenciado, resultando num pagamento efetivo da despesa pública autorizada de apenas 66% do montante empenhado, bem abaixo da média histórica de 82% (2000-2018). Nos anos seguintes, 2020 e 2021, as próprias leis orçamentárias anuais já trouxeram esse decréscimo, conforme se percebe no gráfico abaixo:

<sup>129</sup> A crise decorrente da pandemia de COVID-19, infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, também contribuiu decisivamente para os dados apresentados. No entanto, especificamente para o campo ora em estudo, a restrição orçamentária já era uma proposta de campanha e ocorreria de uma forma ou de outra, ainda que em proporções distintas.

**Gráfico 3** – Dotação atual, valor empenhado e valor pago, no período 2017-2021

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIOP, atualizado pelo INPC para 2021

As despesas classificadas no grupo 4 (investimento) foram as que sofreram maior redução, passando de R\$ 209.029.166,77 (em 2019) para R\$ 43.652.770,93 (em 2020) e finalmente R\$ 22.127.798,00 (em 2021), uma redução de quase 90% em apenas dois anos. O PAC-CH, apesar de não ter sido formalmente extinto, ficou totalmente esvaziado, restando ao ente federal no máximo concluir as obras já iniciadas.

Nessa esteira, não há perspectiva de mudança desse quadro no curto prazo, notadamente ante a ausência de previsão de indicador de desempenho ou meta institucional na proposta de governo formalizada no Plano Plurianual (PPA) de 2020-2023, ao contrário do anterior (2016-2019). Há apenas uma vinculação genérica ao Objetivo 1215: Consolidar a cultura como mais um eixo estratégico de desenvolvimento sustentável.

## 1.8 A lei de incentivo à cultura

A diminuição de dotação orçamentária para atuação direta do Estado brasileiro na proteção do patrimônio cultural acautelado pelos instrumentos acima citados impõe à entidade especializada a busca por alternativas de atuação, especialmente mediante compartilhamento dessa atividade com a iniciativa privada, seja na busca de outras fontes de renda ou mesmo através de estímulos ao comportamento social desejado.



A primeira lei federal que tratou especificamente de incentivo fiscal para o setor cultural foi a Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986, conhecida como Lei Sarney. Ela permitia aos particulares abater da renda bruta, ou deduzir com despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos realizados através ou em favor de pessoas jurídicas de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, assim cadastradas no então Ministério da Cultura.

Não obstante a Medida Provisória nº 161, de 15/03/1990, convertida na Lei nº 8.034, de 12/04/1990, tenha suspenso os benefícios fiscais instituídos, pouco tempo depois o debate voltou à cena com a atuação do então secretário de cultura junto à Presidência da República Sérgio Paulo Rouanet, não só sob a perspectiva de renúncia fiscal, mas com um aparato instrumental mais apurado para a consecução de sua finalidade.

A Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, instituiu Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor. Conhecida como Lei Rouanet e mais recentemente como Lei de Incentivo à Cultura (LIC), introduziu e ainda hoje é o fio condutor de uma política pública cultural compartilhada entre Poder Público e particulares, inclusive no que tange ao patrimônio cultural.

Em seu art. 2º, foram estabelecidos três mecanismos através dos quais o PRONAC seria implementado: o Fundo Nacional da Cultura (FNC); os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART); e o Incentivo a Projetos Culturais. Cada um desses instrumentos demanda uma atuação diferenciada do Poder Público, ora com mais protagonismo, outra de maneira marginal, mantendo-se principalmente como agente regulador.

O FNC tem por objetivo captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do PRONAC, uma continuidade dada ao então Fundo de Promoção Cultural que havia sido criado pela Lei Sarney. Cuida-se de um fundo de natureza contábil, administrado pela Secretaria Especial de Cultura (SECULT)<sup>130</sup>, com prazo indeterminado de duração, que funciona sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis.

Seus recursos advêm do Tesouro Nacional, doações, legados, subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais; saldos não utilizados e devoluções de incentivos a projetos culturais; 1% da arrecadação dos Fundos de

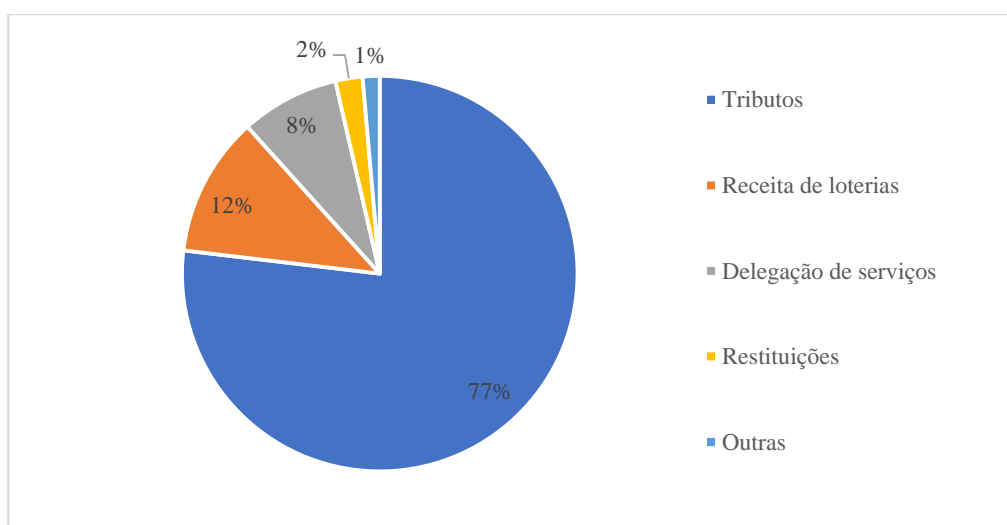
---

<sup>130</sup> Na época em que editada a Lei Rouanet, a Secretaria de Cultura era um órgão vinculado à Presidência da República. Posteriormente, foi transformada no Ministério da Cultura e recentemente voltou ao *status* de secretaria especial, em primeiro lugar junto ao Ministério da Cidadania e atualmente no Ministério do Turismo.

Investimentos Regionais (Lei nº 8.167/1991); operações financeiras; entre outros. Havia ainda uma importante previsão de repasse de 1% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares, majorado para 3% em 2000. No entanto, essa disposição foi revogada pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que em seu corpo diminuiu esse percentual para 0,5%.

De 2013 a 2021, o FNC contou com uma receita nominal de R\$ 12.340.492.545,00<sup>131</sup>, advinda das seguintes origens:

**Gráfico 4** – Receita do FNC, por origem, no período 2013-2021



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal Transparência em maio de 2021

Do gráfico acima é possível verificar que, apesar de contar com receitas não tributárias e mesmo de origem privada, o fundo é composto em sua maior parte de verbas oriundas de contribuições sociais e econômicas. Isso faz com que o FNC, tal como outros fundos públicos, se transforme em importante instrumento para assegurar uma continuidade mínima das políticas culturais, mesmo em momentos de contingenciamento orçamentário.

Nesse diapasão, segundo consta no relatório de gestão publicado pela autarquia<sup>132</sup>, em 2020 o IPHAN recebeu do FNC a quantia de R\$ 672.000,00 para execução direta de despesas de investimento. O montante é certamente aquém do ideal, mas, somado aos repasses feitos por outras instituições públicas e privadas, mostra-se também relevante à gestão do patrimônio cultural acautelado pelo Instituto.

<sup>131</sup> Esse montante abrange também o Fundo Setorial do Audiovisual, financiado especificamente pela Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE).

<sup>132</sup> INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Relatório de gestão: exercício de 2020. 2021*. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2020.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relatorio_de_Gestao_2020.pdf)>. Acesso em: 18 mai. 2021.

O segundo instrumento criado pela LIC são os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART). Foram idealizados para captação de recursos no mercado financeiro, de forma a apoiar projetos culturais de alta viabilidade econômica e reputacional, em que há perspectiva de lucro para o investidor privado. Apesar de sua previsão em abstrato, os FICART's nunca chegaram a ser efetivamente implementados<sup>133</sup>.

Por fim, a Lei nº 8.313/91 criou o terceiro e mais proeminente instrumento: o Incentivo a Projetos Culturais, também chamado de mecenato. Em breve síntese, permitiu-se que pessoas físicas ou jurídicas deduzissem do imposto de renda as doações ou patrocínios feitos tanto diretamente a projetos culturais específicos como através do FNC, desde que atendidos alguns critérios e limites estabelecidos.

Esse mecanismo representa hoje a principal fonte de investimento na cultura. Conforme dados constantes no Sistema de Acesso às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC)<sup>134</sup>, de 1993 até a presente data foram incentivados 288.435 projetos, 227.190 por pessoas físicas e 61.245 por pessoas jurídicas. Esse volume representou um montante movimentado de R\$ 21.515.609.277,10, uma média de R\$ 74.594,30 por projeto, em valores históricos.

Naturalmente, apenas uma parte desse montante é revertido especificamente para proteção do patrimônio cultural, mas ainda assim as cifras envolvidas são significativas. Nesse sentido, veja-se abaixo o comparativo entre o valor incentivado total, aquele específico para o patrimônio cultural e as despesas de investimento autorizadas para o IPHAN nos últimos dez anos:

**Tabela 3** – Comparativo lei de incentivo à cultura e orçamento do IPHAN (em R\$)

Ano	LIC (total)	LIC (pat. cultural)	Orçamento IPHAN
2012	2.081.038.056,54	257.770.324,84	210.913.663,55
2013	1.935.916.107,86	286.966.680,87	125.493.986,26
2014	1.941.142.862,66	242.994.802,95	253.126.603,26
2015	1.631.278.527,57	159.257.846,92	238.038.092,90
2016	1.407.429.063,73	165.780.586,33	98.675.997,56

<sup>133</sup> GOMES, Ana Paula de Oliveira. *A Problemática dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART)*. II Encontro Internacional de Direitos Culturais (anais). Fortaleza, 2013. Disponível em: <<http://direitosculturais.com.br/download.php?id=59>>. Acesso em: 19 mai. 2021.

<sup>134</sup> Disponível em: <<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>>. Acesso em: 19 mai. 2021.

<b>Ano</b>	<b>LIC (total)</b>	<b>LIC (pat. cultural)</b>	<b>Orçamento IPHAN</b>
2017	1.382.809.115,04	176.010.352,04	147.286.736,64
2018	1.467.196.691,71	183.265.923,74	182.943.384,49
2019	1.614.423.271,83	258.420.979,38	209.029.166,77
2020	1.558.909.156,68	265.317.110,85	43.652.770,93
2021	338.485.433,91	64.637.064,32	22.127.798,00
<b>Total</b>	<b>15.358.628.287,55</b>	<b>2.060.421.672,24</b>	<b>1.531.288.200,41</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SALIC em setembro de 2021, atualizado pelo INPC para 2021

Vê-se no comparativo que, ressalvados os anos de 2014 e 2015, em que o PAC-CH permitia uma substantiva despesa direta de investimento, nos demais, o montante decorrente do incentivo promovido pela Lei Rouanet sempre superou a respectiva dotação orçamentária. Nesse diapasão, mesmo com o substancial decréscimo de 2021<sup>135</sup>, ainda assim o mecanismo viabilizou um investimento 192% superior à aplicação direta pelo ente federal no período comparado.

Por outro lado, tem-se claro também que apenas uma pequena fração desse valor representa mecenato propriamente dito, ou seja, um incentivo privado à cultura. A maior parte decorre de investimento público indireto, através da renúncia fiscal viabilizada pela lei em exame, notadamente no que diz respeito a pessoas jurídicas patrocinadoras de ações culturais específicas e que têm sua marca a elas associada. Observe-se o comparativo:

**Tabela 4** – Comparativo entre valor captado, renunciado e privado (em R\$)

<b>Ano</b>	<b>Vl. Captado</b>	<b>Vl. renunciado</b>	<b>Vl. privado</b>
2012	2.081.038.056,54	1.947.407.696,12	133.630.360,43
2013	1.935.916.107,86	1.835.319.928,29	100.596.179,56
2014	1.941.142.862,66	1.834.512.212,61	106.630.650,05
2015	1.631.278.527,57	1.560.470.936,49	70.807.591,07
2016	1.407.429.063,73	1.366.551.629,65	40.877.434,09
2017	1.382.809.115,04	1.344.717.288,35	38.091.826,70

<sup>135</sup> Atribuível tanto à pandemia de COVID-19 como a conjunturas políticas.

Ano	Vl. Captado	Vl. renunciado	Vl. privado
2018	1.467.196.985,66	1.441.078.242,59	26.118.743,06
2019	1.614.455.954,46	1.598.790.509,82	15.665.444,63
2020	1.559.170.268,23	1.533.782.427,83	25.387.840,40
2021	338.357.533,41	331.812.773,68	6.544.759,74
Total	15.358.794.475,17	14.794.443.645,42	564.350.829,74

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SALIC em setembro de 2021, atualizado pelo INPC para 2021

Essa é uma crítica importante que se pode fazer ao instrumento trazido pela Lei nº 8.313/1991, que permitiria um falso mecenato, ou seja, uma estratégia de *marketing* institucional financiada por renúncia fiscal. Esse parece de fato um desafio a ser enfrentado para o aperfeiçoamento do instituto, visando cada vez mais a diminuir a proporção da renúncia fiscal em relação ao investimento privado.

Outra ressalva que se pode apontar diz respeito não ao patrocinador, mas ao proponente, mais especificamente à necessidade de captação em situações nas quais a ação cultural seja autossustentável e lucrativa. O Tribunal de Contas da União (TCU), ao julgar o caso do Rock in Rio de 2011, inicialmente determinou que o então Ministério da Cultura se abstivesse de aprovar a captação de recursos para projetos com potencial lucrativo, mas converteu essa determinação em recomendação no julgamento de embargos de declaração opostos pela União<sup>136</sup>.

Novamente, a crítica se mostra pertinente, mas há também contrapontos a ela. Nesse sentido, em 2018 o Ministério da Cultura encomendou à FGV Projetos um estudo amplo acerca dos impactos econômicos da Lei Rouanet<sup>137</sup>. Ao entregar o resultado, a contratada concluiu que os instrumentos instituídos pela lei geravam impacto perceptível em 68 atividades econômicas diferentes, além de um fator multiplicador médio de 1,59.

Especificamente quanto ao patrimônio cultural, verificou-se que esse índice era de 1,51, é dizer, para cada real captado de doadores ou patrocinadores e investido na área

<sup>136</sup> TCU, Acórdãos nº 191/2016 e 2375/2016, Plenário, relator Min. Augusto Sherman.

<sup>137</sup> Mesmo diante de solicitação com base na Lei de Acesso à Informação (protocolo nº 72020.000890/2021-65), o estudo completo não foi disponibilizado pela Secretaria Especial de Cultura. As conclusões estão disponíveis em: <[http://antigo.cultura.gov.br/documents/10883/1544705/Lei\\_Rouanet\\_Metrica\\_de\\_Avaliacao.pdf/266725c7-c3b0-4c88-8ac0-79bf5f8a5642](http://antigo.cultura.gov.br/documents/10883/1544705/Lei_Rouanet_Metrica_de_Avaliacao.pdf/266725c7-c3b0-4c88-8ac0-79bf5f8a5642)>. Acesso em: 21 mai. 2021.

cultural, a economia local observava uma movimentação de R\$ 1,51. Associado esse fator ao total captado nos últimos 10 anos, tem-se um impacto econômico de R\$ 5.171.658.397,32<sup>138</sup>, montante bastante significativo para essa política pública em específico.

### 1.9 O Programa Revive e o PPI

A carência de recursos para execução da política pública patrimonial apontada acima conduz a uma necessidade de o Estado buscar outros meios para a consecução dessa atividade. A ideia de compartilhamento de uso dos bens acautelados sempre esteve presente, ganhou reforço na fase moderna e, atualmente, notadamente com o decréscimo exponencial da dotação orçamentária do IPHAN, vem dominando a pauta de discussões.

Nesse contexto é que o Ministério do Turismo brasileiro e o Ministério da Economia de Portugal firmaram, em 12 de março de 2020, um acordo para incorporar ao Brasil práticas bem-sucedidas que visam a aliar restauro de bens culturais e fomento ao turismo. Em terras europeias, o Programa Revive foi criado em 2016, transferiu até o momento 17 imóveis do patrimônio português à gestão privada, gerou investimentos de 150 milhões de euros e renda anual para o Poder Público na ordem de 2,9 milhões de euros<sup>139</sup>.

Em âmbito interno, em apenas dois meses, o Programa Revive Brasil resultou na edição do Decreto nº 10.349, de 13 de maio de 2020. Referida norma qualificou a política de atração de investimentos privados para o setor de turismo no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI), objetivando a elaboração de estudos de parcerias destinados à implementação de novos empreendimentos e ao aproveitamento turístico de ativos culturais e naturais.

O PPI é um programa amplo de parcerias criado pela Medida Provisória nº 727, de 12 de maio de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, e tem por objetivo precípuo viabilizar e incentivar a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e outras medidas de desestatização. Para tanto, a lei autorizou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a constituir e participar do Fundo de

---

<sup>138</sup> R\$ 2.060.421.672,24 de investimento direto e R\$ 3.111.236.725,08 do efeito multiplicador.

<sup>139</sup> Disponível em <<https://revive.turismodeportugal.pt/pt-pt>>. Acesso em: 24 mai. 2021.

Apoio à Estruturação de Parcerias, a fim de contratar serviços técnicos profissionais especializados para a estruturação dessas parcerias.

Segundo relatório de acompanhamento enviado ao Congresso Nacional, até 2018 o PPI esteve focado na qualificação de projetos de logística, energia e desestatização, mas a partir de 2019, com a reestruturação e as novas diretrizes conferidas ao programa, uma agenda de projetos prioritários em áreas diversas foi incorporada ao seu escopo<sup>140</sup>.

Nessa linha, o PPI passou a dedicar esforços também a setores mais dependentes do Estado, como parques nacionais e florestas, terminais pesqueiros, projetos de turismo, comunicação e desenvolvimento regional, de modo que alcançou, ao término de 2020, mais de 400 projetos qualificados, com potencial de R\$ 1,3 trilhão em investimentos nos próximos 30 anos.

Nesse contexto é que a política pública patrimonial se inseriu no programa. Com efeito, já se referiu linhas acima que o Decreto nº 10.349/2020 qualificou a política de atração de investimentos privados para o setor de turismo. A partir disso, a Resolução nº 129 do Conselho do PPI – ratificada pelo Decreto nº 10.466/2020 – inseriu formalmente quatro bens culturais no programa: o Forte Nossa Senhora dos Remédios e o Forte Orange, ambos em Pernambuco; a Fortaleza de Santa Catarina, na Paraíba; e a Fazenda Pau D’Alho, em São Paulo.

Posteriormente, outros três imóveis foram também inseridos, agora pela Resolução nº 163/2020, ratificada pelo Decreto nº 10.677/2021, a saber: a Aldeia dos Sentenciados, em Pernambuco; a Antiga Estação Ferroviária de Diamantina, em Minas Gerais; e o Palacete Carvalho Mota, no Ceará. Com isso, tem-se uma situação corrente de sete bens culturais abrangidos pelo PPI.

Nessa toada, há perspectiva no médio prazo de efetiva concessão desses bens à iniciativa privada, iniciando com isso uma nova forma de gestão do patrimônio cultural acautelado. Algumas providências concretas induzem tal assertiva, como a instauração do comitê interministerial do Programa Revive pela Portaria MTur nº 01, de 21 de janeiro de 2021, com duração de 180 dias, prorrogável por igual período e composto por membros da Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões; da Secretaria Especial de Cultura; do IPHAN; da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União; e da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos.

---

<sup>140</sup> Disponível em: <[https://www.ppi.gov.br/html/objects/\\_downloadblob.php?cod\\_blob=9033](https://www.ppi.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=9033)>. Acesso em: 27 mai. 2021.

Mais especificamente, o lançamento do edital nº 10/2021 pelo BNDES para contratação de serviços técnicos envolvendo a realização de estudos especializados de estruturação de planos de concessão para esses sete bens indica que serão apresentadas propostas concretas que visem à compatibilização entre a preservação do patrimônio cultural e o seu uso particular autossustentável, o que diminuiria a dependência de dinheiro público, seja via orçamento ou renúncia fiscal, para sua manutenção.

Nesse diapasão, a ideia de parcerias público-privada não é nova, mas sua aplicabilidade concreta no âmbito da política pública em exame sempre foi no mínimo controversa<sup>141</sup>. A definição de alguns projetos-piloto de concessão para particulares parece ser coerente com a necessidade de buscar alternativas à drástica redução da capacidade financeira dos órgãos executores.

Com efeito, o PPI não traz uma inovação propriamente dita no modelo de contratação utilizado pelo Poder Público. Os contratos de parceria referidos pela lei são, em verdade, uma terminologia genérica para nominar instrumentos já existentes no ordenamento jurídico: os contratos de concessão comum (Lei nº 8.987/1995), a concessão patrocinada e a concessão administrativa (Lei nº 11.079/2004), a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real de uso, dentre outros<sup>142</sup>.

Especificamente para os contratos dos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário, a Lei nº 13.448, de 05 de junho de 2017, introduziu três institutos que reforçam a proposta de regulação por contrato (do direito norte-americano, *regulation by contract*), a partir de uma margem de normatividade aberta à negociação. São eles a prorrogação contratual, prorrogação antecipada e a relicitação.

Nessa esteira, prorrogação de contrato não é propriamente uma novidade. A inovação fica por conta da possibilidade de se incluir investimentos não previstos no instrumento contratual vigente em razão desse acréscimo temporal, é dizer, altera-se as próprias condições do ajuste original, desde que atendidos determinados requisitos fixados na lei e acordados pelas partes.

---

<sup>141</sup> Um exemplo disso é a Proposta de Decreto Legislativo nº 374/2020, apresentada pelo Deputado Federal José Guimarães (PT-CE), que pretende suspender o Decreto Presidencial nº 10.466/2020 e, portanto, a inserção do Programa Revive no âmbito do PPI.

<sup>142</sup> AMARAL, Flávio. Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e o Direito da Infraestrutura. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, mai./ago. 2018, p.3.



Já a relicitação tem por objetivo assegurar a continuidade da prestação dos serviços nos casos em que as disposições contratuais não estejam sendo atendidas ou cujos contratados demonstrem incapacidade de adimplir as obrigações contratuais ou financeiras assumidas originalmente. Nessas hipóteses, o particular é obrigado a aderir ao novo processo licitatório, contribuindo no que for possível, e não pode participar do certame diretamente ou por meio de sociedade de propósito específico, assegurando com isso que haverá efetiva substituição do contratado.

Esses institutos previstos na Lei nº 13.448/2017 por ora não são aplicáveis à gestão dos bens culturais qualificados no âmbito do PPI, por expressa limitação legal. E de fato nem seria coerente que o fossem, eis que tais empreendimentos ainda estão em fase de estudos e os mecanismos referidos dizem respeito ao momento posterior, de execução do contrato. No entanto, notadamente em havendo sucesso no seu manejo, nada obsta que mais à frente se opte por expandi-los também para a seara aqui em estudo.

### 1.10 Síntese do capítulo

Neste capítulo, apresentou-se o conceito de cultura e de patrimônio cultural. Especificamente quanto ao último, viu-se que no Brasil o ideal modernista que conferiu lastro teórico e prático ao surgimento dessa política pública foi progressivamente superado em favor da ideia de referência cultural gestada no CNRC e consolidada na fase moderna do IPHAN. Em termos jurídicos, a Constituição de 1988 foi o marco dessa guinada propedêutica.

Essa abertura conceitual democratizou a política patrimonial, mas também trouxe novos desafios de gestão. Viu-se que, mesmo com um movimento intermitente de descentralização para os outros entes federativos (estados e municípios), a exclusiva atuação direta do Poder Público, financiada pelo seu orçamento-geral, não é suficiente para a efetiva proteção dos bens materiais e imateriais acautelados pelos principais instrumentos de preservação.

Os mecanismos de atuação indireta, notadamente aqueles previstos na Lei de Incentivo à Cultura, são muito importantes para a política em comento, mas também representam majoritariamente aporte público, através de renúncia fiscal. Assim, tal como a ação direta financiada pelo orçamento-geral, demanda compartilhamento com a sociedade civil, seja sob o ponto de vista lucrativo ou não.

Nesse diapasão, o Programa Revive e o PPI representam uma tentativa de implementar essa proposta, mas ainda estão em fase embrionária e, ademais, contam com um escopo de atuação limitado, eis que nem todos os bens culturais gozam de valor econômico suficiente para viabilizar esse modelo de gestão.

Frente a esse quadro de dificuldade de gestão dos bens culturais acautelados pelo Estado e escassez de recursos, será apresentado a seguir outro instrumento de atuação compartilhada com a sociedade civil, com foco na esfera federal: os fundos patrimoniais, também conhecidos como *endowment funds* ou simplesmente *endowment*. Antes, contudo, há que se compreender o espaço de atuação do terceiro setor e o papel da filantropia nesse contexto.

## 2 O TERCEIRO SETOR NO BRASIL

### 2.1 Cooperação pública e o conceito de interesse público

Como referido acima, a política patrimonial surgiu de maneira centralizada, mediante atuação intencional do Poder Público, mais especificamente do Executivo federal, no sentido de identificar e constituir os bens que representariam a história e a arte nacionais e, portanto, simbolizariam os valores da nação. Viu-se também que, com o passar das décadas, essa política foi sendo descentralizada para outros órgãos e entidades federais, estaduais e municipais e, mais recentemente, aberta também aos particulares.

No âmbito da gestão dos bens acautelados, há uma aparente dicotomia entre a atuação pública – financiada através do orçamento-geral da União e renúncias fiscais – e privada, direcionada pela criticada mas compreensível persecução de lucro. Essa percepção binária permeia todo o ordenamento jurídico e se materializa, por exemplo, na própria definição de pessoa jurídica constante no Código Civil<sup>143</sup>.

Essa dicotomia, apesar de enraizada no pensamento jurídico<sup>144</sup>, vem sendo cada vez mais objeto de crítica e superação em favor de uma lógica diferenciada de ação: a lógica da cooperação pública. Esse é um conceito sociológico-político ainda subutilizado no instrumental jurídico brasileiro, mas que está em sintonia com o desenho institucional inscrito na Constituição Federal, além de em algumas leis infraconstitucionais<sup>145</sup>.

Do ponto de vista econômico, essa divisão público-privado encontra respaldo na já citada teoria neoclássica, segundo a qual cada indivíduo em regra age (e deve agir) visando a maximizar seu bem-estar. Uma alternativa a esse paradigma foi proposta por Amitai Etzioni, com fulcro no referencial teórico-filosófico comunitarista. Para o sociólogo alemão, um modelo preditivo que tome o indivíduo como a unidade de tomada de decisão (*decision-*

---

<sup>143</sup> Art. 40. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

<sup>144</sup> Nesse sentido, chegando a denominar o fenômeno de “a grande dicotomia”, cf. BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função*. Barueri: Manole, 2007.

<sup>145</sup> FONTANA, Eliane. *Terceiro setor e cooperação pública: proposições para um marco conceitual das Organizações da Sociedade Civil na perspectiva comunitarista*. 2017. 287 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017, p. 51.

*making unit*) ignora fatores históricos e sociais que são imprescindíveis para explicar e tentar antever o comportamento humano<sup>146 147</sup>.

O autor não propõe a exclusão da vontade individual em detrimento do coletivo, mas sim uma limitação da escolha racional a uma gama de decisões legitimadas pelos valores comunitários daquela sociedade em específico. Essa lógica é chamada por ele de competição enclausurada (*encapsulated competition*), em que os agentes agiriam de forma autônoma, mas adstrita consciente ou inconscientemente pelo meio em que inseridos.

A teoria de Etzioni ganhou grande repercussão nos meios científicos e se tornou uma referência central para a socioeconomia<sup>148</sup>. E essa ideia de economia social está intimamente ligada ao conceito de economia solidária, de origem francesa, que remonta historicamente às experiências cooperativistas europeias do século XIX, em cujo núcleo identitário está o princípio do mutualismo<sup>149</sup>.

Com efeito, o mutualismo pode ser compreendido como a forma básica de cooperação entre os seres humanos, um fomentador do espírito cívico, desenhado a partir da capacidade histórica de cooperação interpessoal e interinstitucional e das diversas combinações entre ações sinérgicas do Estado, mercado e comunidade. Se distingue do voluntarismo pois não demanda um estado de necessidade do beneficiário<sup>150</sup>.

Essa maneira de agir é bastante comum em pequenos grupos, notadamente aqueles de convivência contínua: família, amigos, vizinhos, colegas de trabalho, fiéis da mesma igreja etc. Nessas situações, uma pessoa em regra ajuda a outra simplesmente por ter capacidade de fazê-lo. Há um compromisso moral entre os envolvidos, altruísta ou ao menos com a expectativa de reciprocidade, que orienta a ação individual no sentido da cooperação mútua.

No entanto, ao se expandir o espaço de convivência, essa lógica não se confirma. Etzioni argumenta que uma possível causa para tanto é que o mutualismo é minado quando

---

<sup>146</sup> ETZIONI, Amitai. *The moral dimension: toward a new economics*. New York: The Free Press, 1988.

<sup>147</sup> No âmbito da sociologia e da antropologia, o paradigma da dádiva proposto por Marcel Mauss é também um importante contraponto às teorias individualista e holística. Sobre o tema, cf. MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac & Naify, 2003, em especial a segunda parte: “Ensaio sobre a Dádiva”.

<sup>148</sup> SCHMIDT, João Pedro. Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 91, p. 300-313, mar. 2014.

<sup>149</sup> FONTANA, op. cit., p. 52.

<sup>150</sup> ETZIONI, Amitai. *The third way to a good society*. London: Demos, 2000, p. 19.

tratado como um ativo econômico<sup>151</sup>. Corroborando essa hipótese, um conhecido estudo publicado pelos professores Uri Gneezy e Aldo Rustichini demonstrou como isso pode de fato ocorrer<sup>152</sup>.

Na oportunidade, buscou-se verificar se a cominação de multa diminuiria o atraso dos pais em buscar seus filhos na creche. Foram observadas dez creches durante um período de 20 semanas e a conclusão obtida foi que a instituição de uma sanção para esse comportamento gerou exatamente o efeito inverso do pretendido: os pais passaram a se atrasar ainda mais. Não bastasse, verificou-se também que a posterior retirada da multa não reduziu os índices ao patamar anterior.

As evidências indicaram que a monetização do atraso substituiu uma obrigação antes fulcrada na lógica cooperativa, baseada no valor moral comunitário, por uma obrigação contratual que, uma vez capitalizada, não mais retornaria ao *status* anterior. Nas palavras dos autores, “*once a commodity, always a commodity*”<sup>153</sup>. Isso pode ser tomado como um exemplo de como o mutualismo pode ser minado ao ser tratado como um ativo econômico.

Essa proposta de inserção de valores morais comunitários no modelo econômico preditivo é objeto de importantes críticas<sup>154</sup> e o paradigma neoclássico realmente prevalece em detrimento de alternativas teóricas<sup>155</sup>. No entanto, não parece que os autores citados e outros estudiosos do tema proponham uma superação absoluta da racionalidade individualista, mas sim um padrão diferenciado para situações específicas.

A inserção teórica de valores coletivos no processo de tomada de decisão ajuda a entender a superação – senão em todas, mas em algumas situações – da lógica privada exclusivamente autocentrada. Nesse sentido é que se tem o conceito de cooperação pública como uma alternativa à crise do Estado social e à insuficiência do mercado lucrativo na execução de determinadas atividades.

Nas palavras do historiador britânico Jonathan Boswell, essa cooperação se dá através de processos pelos quais as unidades de decisão econômica colaboram livremente entre si e

---

<sup>151</sup> Ibid., p. 20.

<sup>152</sup> GNEEZY, Uri; RUSTICHINI, Aldo. A Fine is a Price. *Journal of Legal Studies*, v. 29, n. 1, jan. 2000.

<sup>153</sup> Ibid., p. 16. Tradução livre: Uma vez monetizada, para sempre monetizada.

<sup>154</sup> Por exemplo, FRAZER, Elizabeth. *The Problems of Communitarian Politics: Unity and Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

<sup>155</sup> Outro exemplo de teoria alternativa é a economia comportamental. Sobre o tema, cf., dentre outros, THALER, Richard. *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. New York: Norton, 2015.

com grupos externos ou governo em prol do interesse público<sup>156</sup>. Interesse público é, portanto, fator crucial na distinção entre individualismo e mutualismo, notadamente na formulação de políticas públicas como a que ora se estuda.

A expressão é polissêmica. Com efeito, as tradições anglo-saxã e europeia continental divergem substancialmente quanto a tal conceito. Enquanto nos EUA e no Reino Unido prevalece a ideia de interesse público como uma soma dos interesses individuais envolvidos, nos países de origem germânico-latina, como o Brasil, ele seria superior e mais perene do que esse simples somatório<sup>157</sup>.

Essa distinção semântica ajuda a compreender o papel do Estado em uma e outra situação. Na primeira, o Poder Público tem função subsidiária, encontrando espaço apenas quando os particulares não forem capazes por si de obter um consenso para maximizar seus interesses individuais e, com isso, também o interesse público. Já na segunda hipótese, o Estado passa a ter papel central na consecução dessa finalidade.

No direito brasileiro, autores considerados clássicos tendem a adotar a definição germânica de interesse público, associando-o diretamente ao papel do Estado, tanto em termos de finalidade perseguida como de titularidade. Veja-se, por exemplo, a definição proposta por José Cretella Junior:

Interesse público: atividade de tal modo relevante que o Estado a titulariza, incluindo-a entre os fins que deve, necessária e precipuamente, perseguir. É o próprio interesse coletivo colocado pelo Estado entre seus próprios interesses, assumindo-os sob regime jurídico de direito público, exorbitante e derogatório do direito comum. A finalidade de toda e qualquer Administração é o interesse público.<sup>158</sup>

Na versão mais extremada dessa proposta conceitual, interesse público seria afinal aquilo que o Estado dissesse que é. A expressão não traria um conteúdo intrínseco, mas seria delimitada mediante um processo formal, legitimado por uma suposta representatividade dos agentes públicos envolvidos nessa definição. Assim, a lei diria o que é e o que não é interesse público e eventual mutação conceitual deveria se dar pela mesma via.

---

<sup>156</sup> BOSWELL, Jonathan. *Community and the economy: the theory of public co-operation*. London/New York: Routledge, 1990, p. 56.

<sup>157</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A “Supremacia do Interesse Público” no Advento do Estado de Direito e na Hermenêutica do Direito Público Contemporâneo*. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos vs. interesses privados: desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 3.

<sup>158</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Dicionário de direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 307.

Esses extremos são, hoje, meramente argumentativos. No atual sistema político-jurídico-econômico, é difícil defender solidamente que o interesse público se concretize à revelia do Estado ou exclusivamente através dele, mas há tendências em um ou outro sentido. Nesse contexto, a diferença entre direito público primário e secundário proposta por Renato Alessi<sup>159</sup> e plenamente incorporada pela doutrina nacional<sup>160</sup> serve de parâmetro de interpretação da expressão.

Em suma, o interesse público primário sintetiza-se nos fins que uma sociedade pretenda promover, enquanto o secundário diz respeito aos interesses da pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica, é dizer, ao erário. Em teoria, o interesse público secundário deveria ser um meio para a consecução do primário, mas a complexidade da burocracia estatal contemporânea há muito afastou a certeza dessa premissa.

Não há dúvidas de que o interesse público secundário nem sempre condiz com o primário. Não por outro motivo, alguns autores vêm propondo uma desconstrução do princípio da supremacia do interesse público, de maneira que não houvesse uma ponderação prévia e abstrata em favor do Poder Público, que passaria a se submeter da mesma forma que os particulares ao sopesamento casuístico de interesses<sup>161</sup>.

No entanto, há outra característica da concepção atual de interesse público que interessa sobremaneira ao estudo ora proposto, qual seja, a ideia de que ele não é uma finalidade exclusiva do Estado e nem é necessariamente concretizado através dele. Não se confunde, portanto, com posições estatistas ou antiestatistas, que correspondem respectivamente a ideologias particulares como o socialismo e o liberalismo econômico<sup>162</sup>.

Para evitar essa constante sobreposição entre Estado e interesse público, Jaime Rodrigues-Arana propõe que se dê o nome de interesse geral àquele externado diretamente pela sociedade, seja ou não replicado nos seus representantes eleitos:

Um estudo sobre o conceito de interesse geral merece uma breve análise do seu significado. Não é incomum que o termo associado ao Direito Administrativo como conceito-chave seja o de interesse público. No entanto, tenho preferido referir-me

---

<sup>159</sup> ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3. ed. Milão: Giuffrè, 1960.

<sup>160</sup> Por todos, cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011; e MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>161</sup> ÁVILA, Humberto. *Repensando o "Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular"*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *O direito público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, pp. 99-127.

<sup>162</sup> BARROSO, Luis Roberto. Prefácio. In: SARMENTO, op. cit., p. xvi.

neste trabalho ao conceito de interesse geral porque embora no passado o interesse público fosse o termo escolhido para fundamentar o sentido da ação da Administração Pública, no quadro do Estado social e democrático de Direito, o interesse a que a Administração deve se submeter é o da comunidade, da sociedade, do todo, não da própria instituição ou de seus agentes, mas de todos os cidadãos enquanto membros da comunidade. O princípio da participação e o princípio da centralidade do ser humano parecem-me exigir um entendimento mais amplo e aberto do que o estrito e rigoroso interesse público.<sup>163</sup>

Naturalmente, identificar o interesse da sociedade não é tarefa fácil e há que se ter muito cuidado para que isso não descambe em populismo político ou mesmo judiciário. Contudo, em termos conceituais, é importante fixar o entendimento de que interesse público primário é uma finalidade a ser perseguida não só pela atuação estatal legítima como, também, por outros atores que se proponham a tal empreitada.

## 2.2 A origem do terceiro setor

A superação da dicotomia público-privado, a lógica da cooperação pública e a compreensão de interesse público como uma finalidade não exclusiva do Estado, nem concretizada apenas pela sua interposição, abrem espaço para a atuação de entidades que não são públicas, mas também que não obedecem às premissas capitalistas.

Nesse contexto é que surgiu a noção de terceiro setor como alternativa à incapacidade do Poder Público de dar conta de todas as providências que a nova gama de direitos fundamentais sociais lhe impunha. Esse modelo propõe uma atuação por meio de organizações privadas com adjetivos públicos<sup>164</sup>, portanto agregando características do primeiro (Estado) e do segundo setor (mercado).

---

<sup>163</sup> RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. *Interés general, derecho administrativo y estado del bienestar*. Iustel: Madrid, 2012, p. 29. Tradução livre do original: “Un estudio sobre el concepto del interés general merece un somero análisis acerca de su significado. No es infrecuente que el término que se asocia al Derecho Administrativo como concepto clave sea el de interés público. Sin embargo, he preferido referirme en este trabajo al concepto de interés general porque si bien en el pasado fue el interés público el término elegido para fundar el sentido de la actuación de la Administración pública, en el marco del Estado social y democrático de Derecho, el interés a que debe someterse la Administración es el de la comunidad, el de la sociedad, el del conjunto, no el de la propia institución Administración pública o el de sus agentes, sino el de todos los ciudadanos como miembros de la comunidad. El principio de participación y el principio de centralidad del ser humano me parece que reclaman un entendimiento más amplio y abierto que el estricto y riguroso de interés público.”.

<sup>164</sup> PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e Entidades de Interesse Social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 45.



Na Europa, o termo foi utilizado pela primeira vez por J. Delors e J. Gaudin em 1979, no texto intitulado “Pela criação de um terceiro setor coexistente com o da economia de mercado e o do Estado”<sup>165</sup>, e tem tido utilização crescente desde o final da década de 1990. É utilizado genericamente para designar um conjunto de organizações diversificadas entre si, que representam formas de organização de atividades de produção e distribuição de bens e prestação de serviços distinta dos dois agentes económicos dominantes<sup>166</sup>.

Mas foi nos Estados Unidos, ainda no início da década de 1970, que a expressão surgiu e se disseminou, como forma de identificar as organizações sem fins lucrativos voltadas para a produção e distribuição de bens e serviços públicos, em paralelo com outras terminologias como setor voluntário (*voluntary sector*), setor independente (*independent sector*) e setor não-lucrativo (*nonprofit sector*).

O associativismo voluntário característico dos EUA já havia sido apontado mais de um século antes por Alexis de Tocqueville, pensador francês que no século XIX viajou para aquele país e relatou suas observações sobre suas instituições políticas e práticas sociais:

Os americanos de todas as idades, de todas as condições, de todos os espíritos, se unem sem cessar. Não apenas têm associações comerciais e industriais de que todos participam, mas possuem além dessas mil outras: religiosas, morais, graves, fúteis, muito gerais e muito particulares, imensas e minúsculas; os americanos se associam para dar festas, fundar seminários, construir albergues, erguer igrejas, difundir livros, enviar missionários aos antípodas; criam dessa maneira hospitais, prisões, escolas. Enfim, sempre que se trata de pôr em evidência uma verdade ou desenvolver um sentimento com o apoio de um grande exemplo, eles se associam. Onde quer que, à frente de um novo empreendimento, você vê na França o governo e, na Inglaterra, um grão-senhor, pode estar certo de que, nos Estados Unidos, perceberá uma associação. Encontrei na América certas espécies de associações de que, confesso, nem tinha idéia, e admirei com frequência a arte infinita com a qual os habitantes dos Estados Unidos conseguiam fixar um objetivo comum para os esforços de um grande número de homens e fazê-los caminhar livremente.<sup>167</sup>

Conforme explica Lester Salamon, vários fatores explicam esse adjetivo social. Um dos mais importantes é certamente o sentimento de aversão a qualquer tipo de autoridade central – notadamente à monarquia britânica – trazido pelos protestantes que ajudaram a

---

<sup>165</sup> Tradução livre do original: “*Pour la création d’un troisième secteur coexistant avec celui de l’économie de marché et celui des administrations*”.

<sup>166</sup> QUINTÃO, Carlota. Terceiro Sector: elementos para referenciação teórica e conceptual. In: *Anais do V Congresso Português de Sociologia sobre Sociedades Contemporâneas: reflexividade e Ação*. Braga: Universidade do Minho, 12-15 de maio de 2004.

<sup>167</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões* (livro II). 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 131-132.

colonizar o país<sup>168</sup>. Esse pensamento político-religioso foi alimentado e retroalimentou um espírito individualista que até hoje se evidencia, o qual encontrou nas associações o espaço intermediário de atuação social descentralizada e direta.

A chegada de grande número de imigrantes no final do século XIX acrescentou um ingrediente a essa tendência: a vontade de constituir uma identidade social e de fornecer ajuda mútua. As organizações sem fins lucrativos – em especial étnicas e religiosas – permitiram aos recém-chegados uma aclimatação ao cenário americano, ao mesmo tempo em que consolidavam a cultura individualista e libertária que então se construía, não por vontade, mas por necessidade.

Apesar desse adjetivo social vir desde as origens daquela nação, não era possível falar na existência então de um terceiro setor. Isso porque, tal como em grande parte dos outros países, não havia no século XIX uma fronteira clara entre o público e o privado. Qualquer obra de infraestrutura, por exemplo, era considerada atividade pública, ainda que financiada e executada pela iniciativa privada.

Foi no final do século XIX e início do século XX, mais especificamente antes da grande depressão de 1929, que esse associativismo voluntário deixou de ser uma conduta pragmática para se tornar um princípio moral e, finalmente, uma ideologia política. Público e privado foram separados de forma clara e a atuação das instituições intermediárias – é dizer, aquelas privadas, mas sem finalidade lucrativa – passou a ser usada como fundamento para justificar um Estado mínimo, não interventor. Em suma,

o conceito de um setor sem fins lucrativos distinto foi uma invenção do final do século XIX nos Estados Unidos, com conotações políticas poderosas e, em última análise, altamente eficazes. Ao criar uma ideologia potente de 'voluntarismo' e investi-la como mito da melhor e verdadeira expressão do caráter americano, as forças conservadoras efetivamente mantiveram o Estado sob controle por duas gerações, apesar da deterioração das condições sociais e econômicas, e apesar da clara incapacidade da filantropia privada para corresponder às expectativas reivindicadas. Isso foi possível em razão do ideal de individualismo e meritocracia americana, da severa política étnica que impediu o desenvolvimento de um verdadeiro movimento dos trabalhadores na América para desafiar o domínio dos poderes econômicos prevalecentes – isso, e à reputação de corrupção que infelizmente envolveu muitas instituições públicas durante esse período.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> SALAMON, Lester M. Defining the nonprofit sector: the United States. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1996, p. 2.

<sup>169</sup> Ibid., p. 6. Tradução livre do original: “the concept of a distinct nonprofit sector was a late nineteenth century invention in America, and one with powerful - and ultimately highly effective - political overtones. By creating a potent ideology of 'voluntarism' and investing it with mythic status as the best and true expression of the American character, conservative forces effectively held the state at bay for two generations despite deteriorating social and economic conditions, and despite the clear inability of private philanthropy to live up to the expectations claimed for it. That this was possible is a tribute to the hold of the ideal of individualism and

Estado e as organizações não-lucrativas, que deveriam atuar em conjunto visando ao interesse público, representavam em verdade duas visões políticas distintas: a conservadora, que propunha maior liberdade individual e associativa em detrimento da atuação pública; e a liberal, que via no Estado o meio através do qual seria possível a realização mais equânime do ideal de bem-estar.

Com a eleição de Franklin Delano Roosevelt, em 1932, e seu conhecido programa de governo (*New Deal*), os Estados Unidos observaram um período de substantiva ascensão liberal, até a eleição de Ronald Reagan, em 1980. Paradoxalmente, nesse período, as organizações sem fins lucrativos cresceram exponencialmente, não apesar do crescimento do Estado, mas exatamente por conta disso.

Com efeito, pesquisa conduzida pelo *Nonprofit Sector Project*, do *The Urban Institute*, em Washington, demonstrou que, em 1982, as organizações sem fins lucrativos eram responsáveis por 42% dos serviços sociais prestados à população. Vejam-se os dados coletados:

**Tabela 5** – Proporção de serviços sociais prestados nos EUA, em 1982, por amostragem

Serviço	Proporção dos serviços prestados		
	Não-lucrativo	Lucrativo	Governo
Previdência	56%	4%	40%
Emprego	48%	8%	43%
Moradia	5%	7%	88%
Saúde	44%	23%	33%
Cultura	51%	-	49%
Total	42%	19%	39%

Fonte: The Urban Institute – Nonprofit Sector Project. Disponível em: <<https://files.eric.ed.gov>>. Acesso em: 08 jul. 2021.

Não obstante, se por um lado a atuação dessas entidades era expressiva, por outro também se constatou que essas organizações eram financiadas majoritariamente pelo governo, e não através de doações ou *endowments* como se propagava. Da mesma forma, vale a leitura das informações na oportunidade produzidas:

opportunity on the American psyche, to the harsh politics of ethnicity that impeded the development of a true workers' movement in America to challenge the hold of the prevailing economic powers-that-be, and to the reputation for corruption that unfortunately enveloped many public institutions during this period.”.

**Tabela 6** – Percentual de participação no orçamento das organizações sem fins lucrativos nos EUA, em 1981, por amostragem

<b>Fonte de financiamento</b>	<b>Percentual de participação</b>
Governo	41%
Doações privadas	20%
Taxas	28%
Outros (inclusive <i>endowments</i> )	10%

Fonte: Ibid.

Especialmente no que se refere à cultura, datam de tal período a criação do *National Endowment for the Arts* (NEA) e do *National Endowment for the Humanities* (NEH) para financiamento direto e indireto dessas atividades de interesse público, inclusive de proteção do patrimônio cultural público e privado, financiados basicamente por orçamento federal aprovado periodicamente pelo Congresso Nacional norte-americano<sup>170</sup>.

O surgimento do terceiro setor nos Estados Unidos não é, portanto, o advento do voluntarismo ou da filantropia para uma finalidade de interesse público, isso já existia em termos pragmáticos desde a origem da nação. Significa o reconhecimento teórico-conceitual de uma parceria entre atores que outrora chegaram a representar divergência entre visões ideológicas distintas: o Estado é dependente do terceiro setor e vice-versa.

### 2.3 O surgimento do terceiro setor no Brasil

No Brasil, a história do associativismo está ligada diretamente à atuação da igreja católica. Nessa esteira, não só o catolicismo era a religião oficial do país até a proclamação da República, como os sacramentos cristãos (batismo, matrimônio etc) eram requisitos para o exercício pleno da cidadania. Os padres eram investidos de poder político-administrativo e as

<sup>170</sup> Sobre a necessidade de autorização do Congresso Nacional para funcionamento e financiamento do NEA e NEH, cf. MULCAHY, Kevin V.; KENDRICK, Harold F. Congress and Culture: Legislative Reauthorization and the Arts Endowment. *Journal of Arts Management and Law*, v. 17, n. 4, p. 39-56, Winter 1988.

paróquias funcionavam como registro civil, escolas, instância de resolução de conflitos, lazer e assistência social<sup>171</sup>.

Em especial com a consolidação da República e do Estado laico, o Poder Público passou progressivamente a ocupar esse espaço, enfraquecendo a centralidade da igreja na execução dessas atividades de interesse público. O catolicismo popular<sup>172</sup> exercia um importante papel intermediário entre a instituição eclesiástica oficial e o Estado, influenciando decisivamente na formação de um catolicismo brasileiro que funcionava quase como uma terceira via de assistência.

Nesse contexto é que se difundiram, inicialmente entre a omissão da igreja oficial e a repressão do Estado, as numerosas confrarias, irmandades, ordens terceiras e especialmente as denominadas Santa Casa de Misericórdia. A primeira dessas instituições foi a de Santos, criada em 1543, seguida pelas de Salvador, Rio de Janeiro, Vitória, São Paulo, João Pessoa, Belém, São Luís, Campos, Porto Alegre, dentre outras<sup>173</sup>.

Dessas iniciativas derivaram outras entidades similares, como as Beneficências Portuguesas, hospitais filantrópicos das comunidades judaica, japonesa, sírio-libanesa ou mesmo ligadas a movimentos da igreja protestante, evangélica e espírita, totalizando, até os dias atuais, cerca de 2.100 estabelecimentos de saúde espalhados por todo o território brasileiro, criados e sustentados por caridade e filantropia.

Além disso, estima-se que diversas associações formais e principalmente informais – algo em torno de 80.000 – tenham advindo dos grupos nascidos das Comunidades Eclesiais de Base (CEB), criados pela igreja para representar interesses diversos. Havia associações de produtores rurais, grupos de alfabetização de adultos, cooperativas urbanas de consumo, sociedades de preservação cultural, associações de moradores e grupos voltados à saúde preventiva<sup>174</sup>.

No entanto, tal como observado nos EUA, também no Brasil a existência dessas iniciativas não se confunde com a constituição de um setor específico, nem público nem

---

<sup>171</sup> OLIVEIRA, Pedro Ribeiro de. *Religião e Dominação de Classe*. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

<sup>172</sup> Sobre catolicismo popular, cf. HOORNAERT, Eduardo. *Formação do catolicismo brasileiro - 1550-1800: ensaio de interpretação a partir dos oprimidos*. Petrópolis. Vozes. 1974.

<sup>173</sup> Informações extraídas do *site* da Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB). Disponível em: <<https://www.cmb.org.br/cmb/index.php/institucional/quem-somos/historico>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

<sup>174</sup> VALLE, Rogério; PITTA, Marcelo. *Comunidades Eclesiais Católicas*. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 76.

privado. A expressão terceiro setor foi usada no Brasil pela primeira vez em 1993, ao menos de maneira proeminente, por Leilah Landim, pesquisadora do Instituto de Estudos da Religião (ISER), em colaboração com o *Comparative Nonprofit Sector Project*, da *Johns Hopkins University*<sup>175 176</sup>.

Dentre outros fatores, o término da ditadura militar, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a consolidação da democracia pela eleição direta de 1990 deram azo a um crescimento exponencial de organizações sem fins lucrativos voltadas para a consecução de alguma atividade de interesse público, mas naquele momento marcadas por um afastamento e até mesmo oposição ao governo. Nas palavras da antropóloga carioca:

Após o fim do regime militar, o Brasil testemunhou um boom de associações civis. Embora não haja estatísticas oficiais desse processo, tem havido um crescimento considerável das atividades, tanto nas áreas tradicionais quanto nas novas áreas de ativismo voluntário. Essas associações mais recentes que cresceram sob o regime militar estão distantes e até mesmo em oposição aberta ao Estado, e permanecem próximas da 'Igreja popular' e do populismo de esquerda em geral. Frequentemente, evitam o apoio empresarial e governamental e buscam apoio junto a fontes não governamentais internacionais, principalmente as chamadas organizações não governamentais (ONG).<sup>177</sup>

A ideia de afastamento do recém-surgido terceiro setor em relação ao empresariado e ao Poder Público pode até ser pertinente com relação ao final da década de 1980 e início dos anos 90, momento em que havia relativa incerteza quanto à estabilidade democrática no país. Contudo, mesmo que admitida como regra geral, restou rapidamente superada nos anos que se seguiram.

Há relativo consenso de que vários atores contribuíram para esse surgimento, mas, ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos e na Europa, o fenômeno se deu no Brasil eminentemente (não exclusivamente) de fora para dentro, tanto de fora do país como de fora

---

<sup>175</sup> LANDIM, Leilah. Defining the Nonprofit Sector: Brazil. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, n. 9, edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1993.

<sup>176</sup> Interessante notar que, no mesmo ano, a pesquisadora defendeu sua tese de doutoramento junto ao Museu Nacional, da UFRJ, sem utilizar sequer uma vez a expressão "terceiro setor". Nesse sentido, cf. LANDIM, Leilah. *A invenção das ONGs: Do serviço invisível à profissão impossível*. 1993. 239 f. Tese (Doutorado) - Antropologia Social, Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.

<sup>177</sup> LANDIM, op. cit., nota 175, p. 7. Tradução livre do original: "After the end of the military rule, Brazil witnessed a boom in civil associations. Although official statistics of this process are not available, there has been a considerable growth of activities in both traditional and new areas of voluntary activism. These more recent associations that grew up under the military regime are distant from, and even in open opposition to, the State, and remain close to the "popular Church" and left-wing populism in general. They frequently shun business and government support, and seek support among international non-government sources, mainly the so-called non-governmental organizations (NGO)."

do setor para dentro dele. Nessa esteira, Andres Pablo Falconer explica essa dinâmica sociopolítica à época:

Vários atores contribuíram para trazer à tona este terceiro setor e formar um retrato positivo do seu papel, como setor capaz de fazer frente aos problemas sociais mais prementes do país. [...] Mais do que as próprias organizações sem fins lucrativos brasileiras, foram as *entidades multilaterais*, com destaque para o Banco Mundial, as *empresas privadas* e o *Governo Federal* que construíram esta promessa.

Não é correto afirmar que as organizações que compõem o terceiro setor não tiveram influência na sua atual formação; isto significaria desqualificar o seu papel na redemocratização da sociedade brasileira e ignorar seu protagonismo em inúmeras frentes. Um importante componente do terceiro setor brasileiro, as entidades que se identificavam como *organizações não-governamentais* foram as primeiras a se organizar coletivamente e a apresentar sua identidade e seus valores comuns à sociedade, baseadas na negação do assistencialismo e promoção da defesa de direitos. Entretanto, a conformação que o terceiro setor adquiriu e as expectativas que foram desenvolvidas sobre este setor quanto ao seu papel na sociedade não foram aquelas que as ONGs advogavam. De fato, foi à revelia e com a oposição das ONGs brasileiras que se construiu o espaço chamado terceiro setor. Uma afirmação de Silvio Caccia Bava, então presidente da *ABONG (Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais)*, indica esta posição: ‘Não nos reconhecemos como parte do Terceiro Setor. Não achamos que esse modelo teórico contempla quem nós somos e o que fazemos.’<sup>178</sup>

Com relação à influência internacional, a partir dos anos 1970, o Banco Mundial passou a fornecer progressivo apoio às organizações não-governamentais, tendência que se consolidou na década de 1990. Entre 1973 e 1988, apenas 6% dos projetos financiados pelo banco envolviam entidades sem fins lucrativos, proporção que em 1993 chegou a um terço. Em 1994, metade desses projetos contavam com a parceria do terceiro setor<sup>179</sup>.

Com efeito, o Banco Mundial não limitou sua atuação à incorporação de projetos pontuais. Nesse sentido, a instituição passou a recomendar *fortemente* aos seus países-membros a adoção de leis para estimular internamente essa cooperação público-privada<sup>180</sup>, postura que condiz com a própria redefinição do seu papel na dinâmica sociopolítica internacional em 1997<sup>181</sup>.

---

<sup>178</sup> FALCONER, Andres Pablo. *A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. 1999. 162f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 1999, p. 9-10.

<sup>179</sup> MALENA, Carmen. *Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration Between The World Bank and Non-governmental Organizations*. Washington, DC: Operations Policy Department, World Bank, 1995, p. 13.

<sup>180</sup> INTERNACIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW. *Handbook on good practices for laws relating to non-governmental organizations*. Washington, DC: The World Bank, 1997.

<sup>181</sup> Sobre essa mudança de postura do Banco Mundial, que passou a propor um Estado regulador em substituição ao Estado mínimo, cf. WORLD BANK. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press, 1997.

A Organização das Nações Unidas (ONU), notadamente através do seu Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), também teve relevante participação nesse processo de transformação sociopolítica<sup>182 183</sup>. A repercussão da atuação dessas entidades na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, foi decisiva para inclusão do tema na pauta de discussão.

Sobre o papel e as propostas desses organismos transnacionais, Rubem César Fernandes afirma que:

Mais do que o dinheiro, portanto, foram o conceito e a forma institucional que passaram pelos caminhos inusitados dos financiamentos não-governamentais. É desta relação, inclusive, que surgiram as ONGs. As agências de cooperação internacional necessitavam de parceiros locais que fossem capazes de formular projetos, acompanhar sua execução e prestar contas. Necessitavam de contrapartes com personalidade jurídica, um mínimo de estrutura administrativa e uma afinidade de propósitos. Não tinham como chegar direta e regularmente aos movimentos sociais, pois estes, justamente, careciam de estabilidade institucional.<sup>184</sup>

O empresariado, tanto nacional como internacional, também teve papel destacado no surgimento e consolidação do terceiro setor no Brasil. Em âmbito estrangeiro, fundações ligadas a grandes empresas ou conglomerados – notadamente a *W.K. Kellogg Foundation* e a *Ford Foundation*<sup>185</sup> – investiram maciçamente não apenas em projetos específicos, mas em medidas que importasse de alguma maneira em mudanças estruturais de significativo impacto social.

Internamente, a mais importante iniciativa empresarial em torno do tema foi a criação, no seio da Câmara Americana de Comércio em São Paulo, do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). Concebido em 1989 como grupo de troca e colaboração, foi institucionalizado em 1995 por 25 organizações e congrega atualmente 160 empresas,

---

<sup>182</sup> PNUD/IPEA. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: PNUD, 1996.

<sup>183</sup> Em termos mais atuais, veja-se por exemplo que uma das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 17 (Parcerias e meios de implementação) cuida exatamente dessa temática: “Meta nº 17.17 - Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias.”.

<sup>184</sup> FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 80.

<sup>185</sup> Estima-se que, entre os anos de 2003 e 2009, a *W.K. Kellogg Foundation* e a *Ford Foundation* tenham doado respectivamente US\$ 108 milhões e US\$ 56 milhões para ONG’s brasileiras. Nesse sentido, cf. ROCHA, Ednéia Silva Santos. Contribuições da Fundação Ford à formação e consolidação de campos científicos no Brasil. *INCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação*, Ribeirão Preto, v. 7, n. 2, p. 93-117, set. 2016/fev. 2017, p. 94.



fundações empresariais e institutos ligados a empresas, voltados para o apoio de iniciativas sociais que somam aproximadamente R\$ 2,9 bilhões por ano<sup>186</sup>.

No seu espaço de atuação, o GIFE foi um dos principais responsáveis pela popularização da expressão terceiro setor, construindo sua imagem pública a partir dessa terminologia e de outra que será tratada à frente, o investimento social privado (ISP). Uma de suas diretrizes de atuação era e continua sendo a prática de *advocacy*, é dizer, de um “esforço organizado para mudar as políticas, as práticas e/ou as atitudes por meio de evidências e argumentos de como e por quê a mudança deve acontecer”<sup>187</sup>.

Todo esse contexto multifacetado foi absorvido e replicado pelo Poder Público federal para consolidar em definitivo o terceiro setor como hoje se conhece. Duas medidas adotadas já sob o governo Fernando Henrique Cardoso demonstram claramente esse fato. Em primeiro lugar, o Plano Diretor de Reforma do Estado<sup>188</sup>, de responsabilidade do então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), propôs um novo modelo de atuação do Poder Público.

Nesse plano, a atuação do Estado foi dividida em quatro categorias, conforme quadro-síntese abaixo transcrito:

**Quadro 1** – Síntese das categorias de serviços públicos

	Estatal	Pública Não estatal	Privada
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	X		
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	X		

<sup>186</sup> Valor informado no *site* oficial. Disponível em: <<https://gife.org.br/quem-somos-gife/>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

<sup>187</sup> AICHER, Rachel; NAPIER, Fiona; PICKARD, Russell. An introductory guide to successful advocacy. *Apud* PAGOTTO, Livia Menezes. Advocacy em rede: em busca de maior impacto do investimento social privado no Brasil. *Artigos GIFE*, São Paulo, v. 1, n. 2, 2019.

<sup>188</sup> BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

	Estatal	Pública Não estatal	Privada
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	→ Publicização →	X	
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	→ Privatização →		X

Fonte: Plano Diretor de Reforma do Estado, p. 59

Assim, para os serviços identificados como não-exclusivos, dentre eles havendo expressa referência aos museus, propunha-se um processo de publicização, é dizer, de transferência de sua titularidade para o terceiro setor, inclusive mediante recebimento de verba pública, com definição de metas a serem atingidas. Pela primeira vez se via institucionalmente tal reconhecimento e proposta de parceria.

Além disso, a atuação do Conselho do Programa Comunidade Solidária, instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, vinculado à Presidência da República, se mostrou um importante espaço de interlocução para concretização dessas parcerias com as entidades sem fins lucrativos. Como explica Luiz Carlos Abreu Mendes, em junho de 1996, após uma crise interna que resultou na saída de dois conselheiros, foi decidida uma reestruturação do Conselho, que levasse em conta a necessidade de promover canais políticos de diálogo entre o governo e a sociedade civil<sup>189</sup>.

Dentre as discussões travadas, a sexta rodada foi inteiramente dedicada a propor um marco legal do terceiro setor, objetivando, por um lado, identificar as principais dificuldades legais que as entidades privadas não-mercantis enfrentavam no seu cotidiano e, por outro, recolher sugestões de como reformar a atual legislação e inovar. Os debates e consensos obtidos resultaram na edição da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que simplificou o reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos, e do Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que então regulamentava o instrumento denominado termo de parceria.

A partir da influência internacional e interna de vários atores, e com essas duas iniciativas governamentais resultando na regulamentação legal das parcerias público-privadas, restou consolidado em definitivo o terceiro setor, como uma alternativa à lógica estatal e mercantil.

---

<sup>189</sup> MENDES, Luiz Carlos Abreu. Estado e Terceiro Setor: uma análise de aproximação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, n. 3, jul-set 1999, p. 80.

## 2.4 Conceito de terceiro setor

Tomando por base sua já referida origem multifacetada e heterogênea, ainda não existe um conceito unívoco do que seria esse terceiro setor. Contribuem para isso, ainda, a relativa novidade de se identificar esse espaço de atuação independente – para a consolidação conceitual, duas décadas é pouco – e a consequente disputa por inserção ou exclusão de elementos-chave nessa definição.

A questão não é meramente teórica. A aceitação ou não de determinado conceito pode resultar na inclusão ou não de agentes no setor e, por consequência, viabilizar ou não parcerias, percepção de benefícios fiscais, recebimento de verbas públicas etc. Daí a importância de se formular um conceito claro e bem estruturado que permita, na medida do possível, a delimitação objetiva desse setor que se pretende diferenciado da esfera pública e mercantil.

Em verdade, o problema começa antes mesmo do conceito, já na terminologia utilizada. Nessa esteira, Adil Najam identificou, em pesquisa realizada em 1996 junto à Universidade de Yale, 48 expressões distintas para denominar o setor, além da que aqui se utiliza<sup>190</sup>. Algumas delas não têm proeminência suficiente para despertar maiores estudos, mas outras sim.

Esse, contudo, não foi o ponto nodal do estudo. O pesquisador paquistanês observou que a definição do setor em si não pode se confundir com a especificação de estruturas que o compõem. Para ele, ao contrário do que muitas vezes se faz, conceituação não deve ser confundido com classificação. Tomando isso como premissa, Najam se propôs a listar – sem juízo de valor próprio – e propor características que permitissem uma definição completa de cada domínio:

**Tabela 7** – Composição de perfil dos três setores institucionais

<b>Categoria</b>	<b>Estado</b>	<b>Mercado</b>	<b>Terceiro Setor</b>
Modelo	Político	Capitalista	Social
Objetivo	Preservar a ordem social	Produzir bens e serviços	Atualizar a visão social

<sup>190</sup> NAJAM, Adil. Understanding the Third Sector: Revisiting the Prince, the Merchant, and the Citizen. *Nonprofit Management & Leadership*, v. 7, n. 2, 203-219, Winter 1996.

<b>Categoria</b>	<b>Estado</b>	<b>Mercado</b>	<b>Terceiro Setor</b>
Interesses	Grupos dominantes	Individual	Grupos minoritários
Forma de atuação	Regulação	Distributiva	Redistributiva
Fonte de financiamento	Impostos	Vendas	Doações
Prestação de contas	Para os eleitores	Para os investidores	Para os fundadores
Estereótipo de empreendedores	Burocratas	Rentistas	Ideólogos
Tomadores de decisão	Gestores públicos	Invest., produt. e consumidores	Líderes e membros
Produção	Bens comuns	Bens privados	Bens meritórios
Critério de decisão	Político	Lucrativo	Interesse dos membros
Diretriz de atuação	Regulação	Preços	Parcerias
Abordagem	Administrativa (coerção)	Econômica (utilitária)	Política (normativa)
Organização implícita	Hierarquia	Mercado	Consenso
Mecanismo de coordenação	Autoridade, coerção	Negociação	Valores compartilhados
Mecanismo de implementação	Supervisão, regras	Contrato, reciprocidade	Obrigação moral, profissional e ética
Sanções	Autoridade do Estado	Perdas financeiras	Pressão social
Forma dominante	Burocracia estatal	Empresas	Associações
Protótipo	Exército	Corporações	Igreja

Fonte: NAJAM, op. cit., p. 213. Tradução livre, com algumas adaptações.

Esses adjetivos são importantes para avançar além de um conceito simplesmente negativo e residual. Nesse sentido, os termos “não-lucrativo” e “não-governamental” dizem

mais do que as organizações não são do que aquilo que elas são<sup>191</sup> e, reconhecida a existência de um setor autônomo, é importante lhe especificar também um conceito positivo.

Ainda que haja espaço para melhorar, desde a origem já houve substancial avanço nessa tarefa, notadamente a partir dos estudos de Lester Salamon e Helmut Anheier no já referido *Comparative Nonprofit Sector Project*, da *John Hopkins University*<sup>192</sup>. Uma vez identificado o problema, os autores apontaram quatro tipos possíveis de conceituação: legal; econômica; funcional; e estrutural-operacional.

A definição legal, independentemente de seu conteúdo, é aquela exarada pelo Estado, no exercício de sua soberania, mediante competências e procedimentos previamente estabelecidos, que lhe dão legitimidade. A maior parte dos países analisados contava com normas desse tipo, senão de maneira abrangente, ao menos para condicionar determinados efeitos (por exemplo, isenção fiscal).

O segundo tipo de conceito enfatiza não a forma como ele é exarado, mas uma importante característica: a fonte de financiamento. Para essa definição econômica, o terceiro setor é aquele que executa suas atividades majoritariamente a partir de cotas e doações, e não mediante venda de produtos e serviços. Não que tais negócios sejam vedados, mas eles não podem constituir, de acordo com essa proposta, o núcleo orçamentário das instituições.

Da mesma maneira, à luz dessa delimitação, sem prejuízo de receber algum subsídio público, as organizações em exame também não poderiam ser financiadas eminentemente pelo Estado. Assim, abrangeria tão-somente aquelas organizações não-dependentes dos demais setores (Estado e mercado), garantindo certa autonomia frente às lógicas pública e mercantil<sup>193</sup>.

A definição funcional toma por base os propósitos das instituições envolvidas. Logo, determinadas finalidades pré-selecionadas de forma geral ou específica dariam contorno ao setor estudado, como constante por exemplo no *Statute of Charitable Uses of 1606*, da Inglaterra. Essa proposta definicional está diretamente ligada à ideia de interesse público

---

<sup>191</sup> BROWN, L. D.; KORTEN, D. C.. *Understanding Voluntary Organizations: Guidelines for Donors*. World Bank Working Paper n. 258. Washington DC: Country Economics Department, World Bank, 1991, p. 45.

<sup>192</sup> SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K.. In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.

<sup>193</sup> Um exemplo de aplicação prática desse conceito consta em ANHEIER, Helmut; RUDNEY, Gabriel; SALAMON, Lester M.. The Nonprofit Sector in the United Nations System of National Accounts: Definition, Treatment, and Practice. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.

acima examinada e, senão de forma isolada, em alguma medida costuma permear as ideias em torno da temática.

Por fim, os autores identificaram o modelo estrutural-operacional, pelo qual a delimitação do setor se daria não por uma ou outra característica específica, mas por um conjunto de fatores que, somados, determinaria aquele campo de atuação que se pretendia definir. Adotando expressamente essa tipologia, e a partir de dados coletados por pesquisadores associados em 12 diferentes países<sup>194</sup>, foram selecionados cinco critérios para a construção do conceito<sup>195</sup>.

O primeiro é a formalização. O que é importante é que a organização tenha alguma institucionalidade. Em alguns países isso significa a criação de uma pessoa jurídica de propósito específico, mas, em ordenamentos em que não haja tal exigência, institucionalidade pode também ser demonstrada de outras formas, desde que caracterizado certo grau de estabilidade.

Além disso, há que ser privada, tanto no que tange à sua forma jurídica quanto à composição de seus órgãos deliberativos. Isso não significa que não possa haver subsídio público ou participação de agentes do Estado nos colegiados, mas há que se manter de fato e de direito uma estrutura básica não-governamental.

O terceiro fator é a não distribuição de lucro. As organizações podem gerar superávit, mas esse excesso deve ser reinvestido na sua atividade finalística. Também podem pagar pró-labore aos seus diretores. O que não pode haver é participação no resultado financeiro, eis que isso poderia subverter a lógica institucional em prol de uma mentalidade de mercado.

A quarta característica é o autogoverno, é dizer, as organizações devem ser capazes de controlar suas próprias atividades, com fixação de procedimentos internos de governança. Isso não significa que não possam ter algum tipo de auditoria externa complementar, mas deve existir a capacidade interna de se autogerir e fiscalizar.

Por fim, o terceiro setor deve contar com o voluntarismo das pessoas envolvidas, seja na efetiva administração da instituição, no financiamento ou na consecução direta de suas finalidades. Novamente, não se quer dizer que não possa haver remuneração pelo trabalho ou

---

<sup>194</sup> Estados Unidos, Inglaterra, Japão, Alemanha, França, Itália, Brasil, Gana, Egito, Índia, Tailândia e Hungria, conforme SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K.. *Toward an Understanding of International Nonprofit Sector. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.

<sup>195</sup> Os critérios abaixo apontados constam em SALAMON, op. cit., nota 192, p. 11-12.

outras fontes de renda, mas sim que em alguma medida deve haver contribuição voluntária das pessoas, mesmo que apenas na participação de conselhos deliberativos e/ou consultivos.

Então, na opinião de Salamon e Anheier, para que uma organização seja considerada parte do terceiro setor, ela deve ser capaz de razoavelmente demonstrar o preenchimento de todos esses cinco requisitos: formalização, natureza privada, não-distribuição de lucros, autogoverno e voluntarismo.

Essa proposta de conceito estrutural-operacional é citada em virtualmente todos os estudos sobre o tema, mas nem por isso está infensa a críticas. Em artigo escrito um ano antes da proposta de Salamon e Anheier, David Norton Smith<sup>196</sup> defende que o terceiro setor abarque também atividades pessoais (*expanded household*) e associações de interesses restritos (*member-serving nonprofits*), chegando a denominar esses campos provocativamente de quarto e quinto setor.

O autor argumenta, em especial a partir de aspectos históricos e dados quantitativos, que as associações de interesses restritos seguiriam o modelo das igrejas e, nesse ponto, também realizariam uma finalidade de interesse público, ainda que o benefício externado fosse restrito aos seus membros. Seria o caso, por exemplo, de entidades de classe, sindicatos e clubes de serviços (Lions, Rotary etc.).

Há também quem proponha que, com o crescimento exponencial do terceiro setor, as organizações que o compõem se agigantaram de tal forma que chega a ser difícil diferenciá-las das corporações típicas de mercado<sup>197</sup>. Com isso, depois de uma fase de separação mais clara, os limites entre os três setores estariam voltando a ficar borrados e progressivamente indefinidos.

Essas e outras críticas são pertinentes e devem ser levadas em consideração para que cada vez mais o conceito de terceiro setor seja aperfeiçoado. Atualmente, contudo, a definição estrutural-operacional proposta por Salamon e Anheier ainda parece prevalecer no âmbito teórico, sem prejuízo de características específicas de um ou outro ordenamento jurídico e, principalmente, de conceitos legais formalmente disciplinados.

No Brasil, há diversos conceitos propostos pela doutrina, mas existe também relativa carência de sistematização desses estudos. Nessa esteira, ao contrário das pesquisas

---

<sup>196</sup> SMITH, David Horton. Four Sectors or Five? Retaining the Member-Benefit Sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. v. 20, n. 2, pp. 137-150, Summer 1991.

<sup>197</sup> BROMLEY, Patricia; MEYER, John W.. They Are All Organizations: The Cultural Roots of Blurring Between the Nonprofit, Business, and Government Sectors. *Administration & Society*, v. 49, n. 7, p. 939-966, Aug. 2017.

internacionais acima referidas, o trabalho de conceituação por aqui não costuma levar em consideração posições institucionais (por exemplo, do Banco Mundial, da ONU, do IBGE etc.) ou mesmo dados empíricos sobre as organizações envolvidas, até mesmo pela dificuldade ou impossibilidade de se obtê-los.

Mesmo assim, é possível verificar um núcleo material que consta em quase todas as propostas de definição: as organizações devem ser formalizadas legalmente; devem ser privadas, ou seja, independentes do governo; não podem distribuir lucros, o que significa também certo afastamento do mercado; devem contar com algum grau de voluntarismo; e devem ter por finalidade a execução de serviços de interesse público. Em exemplo de definição que abrange todos esses elementos foi proposto por Gustavo Justino de Oliveira:

Conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos.<sup>198</sup>

Há diversos conceitos similares a esse, podendo-se afirmar com razoável certeza de sua prevalência na doutrina pátria. Há, contudo, propostas divergentes, especificamente quanto à amplitude do setor em relação a pessoas físicas, cooperativas, agrupamentos informais de pessoas e associações de interesses restritos. Veja-se, nessa esteira, a definição apontada por Tarso Cabral Violin:

[O terceiro setor] engloba as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos de benefício público e as de benefício mútuo, as pessoas físicas voluntárias e as que trabalham profissionalmente nessas entidades, e os movimentos sociais. Ou seja, tudo o que não faz parte nem do mercado nem do Estado em sentido estrito. Assim, voluntários, associações que atuam endogenamente ou de forma exógena, fundações privadas, institutos privados sem fins lucrativos, movimentos sociais ou qualquer agrupamento sem personalidade jurídica, sindicatos, cooperativas, fazem parte do 'terceiro setor'. Note-se que esta é uma concepção bastante ampla de 'terceiro setor', não seguida por parte da doutrina.<sup>199</sup>

De maneira similar, Leandro Marins de Souza, em sua tese de doutorado sobre o assunto, afirma entender:

possível conceituar o Terceiro Setor como toda ação voluntária, sem intuito lucrativo, praticada por pessoa física ou jurídica de natureza privada, que tenha por finalidade a *prestação* ou a *garantia* de direito fundamental, ou a *defesa* do conteúdo constitucional.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Direito do Terceiro Setor. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte: Forum, ano 1, n. 1, p. 11-38, jan.-jun. 2007, pp. 16-17.

<sup>199</sup> VIOLIN, Tarso. Cabral. O 'Terceiro Setor' e as cooperativas sociais. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.). *Direito do Terceiro Setor: atualidades e perspectivas*. Curitiba: OAB/PR, 2006, p. 198.

<sup>200</sup> SOUZA, Leandro Marins de. *Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor: sistematização e regulação*. 2010. 288 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 102.



Sem desconsiderar a importância que as ações de pessoas físicas<sup>201</sup>, agrupamentos informais de pessoas e associações de interesses restritos possam ter sobre a vida das pessoas, e afinal sobre a coletividade como um todo, isso não parece suficiente para justificar sua inserção nessa esfera diferenciada de atuação, inclusive sob o risco de banalização de um conceito construído historicamente.

Nesse sentido, as ações das pessoas físicas e dos agrupamentos informais são em regra esporádicas ou, mesmo que haja algum grau de permanência, sujeitas às limitações físicas dos indivíduos e/ou participantes. Essa característica não condiz com a institucionalidade que o setor demanda, o qual, da mesma forma que o Estado e as sociedades mercantis, pressupõe certo nível de previsibilidade e segurança jurídica.

Já as associações de interesse restrito, por limitarem os benefícios exarados a seus membros associados, não podem ser consideradas como organizações que objetivem a realização de um interesse público, ao menos não à luz da concepção que essa expressão tem no ordenamento jurídico nacional. Destarte, sem prejuízo de tratamento distinto pela legislação, em termos conceituais não parece apropriado que se confira tamanha extensão ao terceiro setor.

Feitos esses apontamentos teóricos, vale investigar como isso é disciplinado normativamente no Brasil.

## 2.5 O terceiro setor no Brasil: constituição, classificação e qualificação

De acordo com as propostas conceituais acima, há relativo consenso de que o terceiro setor é formado por pessoas jurídicas de direito privado, formalmente constituídas, que atuem sob uma lógica diferenciada do Poder Público e do mercado, sem distribuição de lucros, para a consecução de uma finalidade de interesse público.

Há diversos efeitos práticos que podem advir da inserção de uma organização nesse campo, mas por outro lado não há uniformidade de tratamento normativo. Existem distintas leis sobre o tema, cada qual com requisitos próprios, os quais ora expandem o conceito acima

---

<sup>201</sup> Como a questão da inserção conceitual de pessoas físicas não será retomada, há que se deixar consignado que a Lei nº 9.608/1998 e o Decreto nº 9.906/2019, que respectivamente dispõem sobre o serviço voluntário e institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, tratam o serviço voluntário como uma cooperação para com os três setores da sociedade, não como componente do terceiro setor.

delineado, ora o retraem. A falta de sistematização é típica de uma estruturação jurídica recente e em estágio inicial-intermediário de evolução.

De forma didática, é possível analisar esse aparato normativo sob três perspectivas, que aqui foram denominadas *constituição*, *classificação* e *qualificação*. Essas dimensões de exame são sucessivas e, em regra, demandam uma análise também da(s) que lhe antecede(m).

Diz-se que a constituição é importante porque, no direito brasileiro, a criação de uma pessoa jurídica já pressupõe a definição de algumas características que lhe são inerentes, como a sua finalidade. Assim, nos termos do art. 44 do Código Civil, são pessoas jurídicas de direito privado: as associações; as sociedades; as fundações; as organizações religiosas; os partidos políticos; e as empresas individuais de responsabilidade limitada (EIRELI).

As espécies de pessoas jurídicas nominadas sociedades e EIRELI têm, por descrição legal, finalidade econômica. Portanto, são tipicamente integrantes do segundo setor (mercado), não do terceiro. Mesmo as cooperativas sociais e as sociedades cooperativas não compõem conceitualmente esse setor, por serem caracterizadas formalmente como sociedade com fins lucrativos pelo Código Civil, sem prejuízo de tratamento diferenciado no que tange à classificação ou certificação, se a lei assim o permitir.

No que tange aos partidos políticos, regulados pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, foi incluída pela Lei nº 13.288/2017 expressa ressalva de que eles não se equiparam às entidades paraestatais. De fato, tal como consta na exposição de motivos apresentada pela Deputada Alice Portugal (PCdoB/BA), a lógica de funcionamento e finalidade dessas instituições é única e não se confunde com aquela ora em exame<sup>202</sup>.

Assim, no âmbito da constituição da pessoa jurídica, compõem o terceiro setor apenas as associações, fundações e as organizações religiosas. As associações são formadas pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos, não havendo entre elas direitos e obrigações recíprocos. Já as fundações são criadas por um instituidor, mediante escritura pública ou testamento, a partir de uma dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.

As organizações religiosas funcionavam até 2003 como associações, mas a Lei nº 10.825/2003 inseriu essa nova categoria especificamente para dispensá-las de adequação às

---

<sup>202</sup> Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1604928&filename=EMP+45/2017+%3D%3E+PL+8612/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1604928&filename=EMP+45/2017+%3D%3E+PL+8612/2017)>. Acesso em 19 jul. 2021.

disposições do então novo código<sup>203</sup>. Assim, sejam estabelecidas como associações ou, já depois de 2003, como essa nova tipologia denominada “organizações religiosas”, há que se reconhecer sua inserção conceitual no terceiro setor<sup>204</sup>.

Dessa maneira, como o rol do art. 44 do Código Civil é taxativo, tem-se sob o aspecto jurídico<sup>205</sup> que qualquer pessoa jurídica do terceiro setor deve ser organizada obrigatoriamente como associação, fundação ou organização religiosa. Criada sob uma dessas formas, aí sim será possível verificar posteriormente sua classificação em alguma categoria legal ou, preenchidos os requisitos legais, sua qualificação.

A questão da classificação foi suscitada ainda em 1992 por Lester Salamon, também no *Comparative Nonprofit Sector Project*, da *John Hopkins University*. Segundo o autor, é importante definir de forma geral o que é o terceiro setor, mas há uma segunda etapa tão importante quanto: identificar e classificar as diferenças sistemáticas entre as instituições que o compõem, de maneira a agrupá-las à luz de adjetivos básicos<sup>206</sup>.

A proposta subsidiou a metodologia *Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households* (COPNI), adotada pela Divisão de Estatística da ONU no *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*<sup>207</sup>, e usada no Brasil, dentre outros, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Cuida-se de um indicativo de atividades que, a

---

<sup>203</sup> CC, Art. 2.031. As associações, sociedades e fundações, constituídas na forma das leis anteriores, bem como os empresários, deverão se adaptar às disposições deste Código até 11 de janeiro de 2007. Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às organizações religiosas nem aos partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

<sup>204</sup> É possível argumentar que algumas organizações religiosas seriam entidades cujos benefícios sociais são restritos a seus membros. O tema é complexo e demanda aprofundamento, mas, de uma forma geral, parece que a quase totalidade dessas instituições exerce atividade de interesse público, sem fins lucrativos e de forma não-restrita. Para maior aprofundamento, cf. PEREIRA, Rodrigo Mendes. *Terceiro Setor e Religião: Investigando Afinidades e Relacionando Catolicismo, Ética, Direito, Caridade e Cidadania*. Brasil. 2010. 303 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

<sup>205</sup> Diz-se “sob o aspecto jurídico” porque, do ponto de vista prático, há enquadramentos distintos. Por exemplo, desde 2014, as organizações sociais (código 330-1) constam no CNPJ como uma espécie de pessoa jurídica, ao lado das associações (399-9), fundações (306-9) e organizações religiosas (322-0). No entanto, conforme será a seguir apontado, organização social é uma qualificação da pessoa jurídica, o que não se confunde com sua constituição.

<sup>206</sup> SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K.. In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992, p. 1-2. Ver também SALAMON, Lester M.; et al. *Global Civil Society: Dimensions of the Non-profit Sector*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

<sup>207</sup> UNITED NATIONS. *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*. New York: United Nations, Statistics Division, 2003. Disponível em: <[https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf\\_91e.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf)>. Acesso em 19 jul. 2021.

princípio, uma vez exercidas por associações, fundações ou organizações religiosas, gerariam a presunção de inserção na esfera do terceiro setor.

A COPNI lista 11 grupos de atividades, cada qual dividido em diversos subgrupos, além de um décimo segundo bloco residual (*Group 12 - Not elsewhere classified*). A atividade cultural consta já no primeiro deles, nos seguintes termos:

---

### **Group 1 – Culture and recreation**

---

#### 1 100 Culture and arts

*Media and communications.* Production and dissemination of information and communication; includes radio and TV stations; publishing of books, journals, newspapers and newsletters; film production; and libraries.

*Visual arts, architecture, ceramic art.* Production, dissemination and display of visual arts and architecture; includes sculpture, photographic societies, painting, drawing, design centres and architectural associations.

*Performing arts.* Performing arts centres, companies and associations; includes theater, dance, ballet, opera, orchestras, chorals and music ensembles.

*Historical, literary and humanistic societies.* Promotion and appreciation of the humanities, preservation of historical and cultural artifacts and commemoration of historical events; includes historical societies, poetry and literary societies, language associations, reading promotion, war memorials and commemorative funds and associations.

*Museums.* General and specialized museums covering art, history, sciences, technology and culture.

*Zoos and aquariums.*

---

Fonte: UNITED NATIONS, op. cit., p. 104.

Na legislação brasileira, a classificação por vezes é usada como critério de inserção de uma instituição no setor, por outras não, conforme se verá logo a seguir quando se tratar da qualificação das organizações. As atividades culturais em regra constam nessas classificações, mas nem sempre. Uma exceção é a imunidade tributária prevista no art. 150, inciso VI, alínea “c”, da Constituição Federal, que abarca tão-somente instituições de educação e de assistência social.

Veja-se, portanto, que uma associação, fundação ou organização religiosa – ou seja, uma organização sem fins lucrativos – pode não vir a ser considerada como integrante do terceiro setor se, a depender da legislação de regência, sua atividade não estiver incluída entre aquelas que assim o justifiquem. Daí porque se referiu acima em dimensões sucessivas de exame.

A terceira delas, a qualificação, funciona para determinados fins como uma certificação prévia de que a instituição preenche os requisitos necessários para obtenção de benefícios ou para realização de parcerias com o Poder Público. Esse ato de qualificação pode pressupor ou não que o beneficiado apresente ou se comprometa a apresentar contrapartida<sup>208</sup>, mas nem sempre é necessário.

Nesse sentido, a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, também denominada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), trouxe o conceito legal de organização da sociedade civil, a saber:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Então, para fins dessa lei, para que uma entidade seja integrante do terceiro setor, basta sua adequação à definição formalmente fixada, não havendo necessidade de classificação de atividade em categorias pré-definidas e nem de prévia qualificação junto a um órgão público certificador. A simples aderência conceitual já lhe permite firmar parcerias com o Poder Público, seja mediante termo de colaboração, de fomento ou acordo de cooperação.

Essa não é a lógica, porém, de outros diplomas. A Lei nº 9.637/1998, que criou o Programa Nacional de Publicização, também instituiu a qualificação de pessoas jurídicas de

---

<sup>208</sup> Talvez a qualificação que gere mais conflitos atualmente seja a concessão de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), exigido pelo fisco para reconhecimento da imunidade prevista no art. 150, inciso VI, alínea “c”, da Constituição Federal, notadamente no que tange à exigência de contrapartidas pelo interessado. O tema não será aprofundado neste estudo pois não se aplica a entidades culturais, conforme já referido. Sobre a inconstitucionalidade dessa exigência legal, cf. STF, RE nº 566.622/RS, rel. Min. Marco Aurélio; e ADI nº 4.480, rel. Min. Gilmar Mendes.

direito privado, sem fins lucrativos, como organizações sociais (OS). Foi a primeira lei federal que criou esse mecanismo de certificação no âmbito do terceiro setor<sup>209</sup>, na linha da proposta apresentada no já referido Plano Diretor de Reforma do Estado.

Atualmente, a qualificação como OS é conferida pelo Ministério da Economia para absorção de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde que possam comprovadamente ser executadas, de forma mais eficiente, por instituições do terceiro setor, mediante celebração de contrato de gestão, inclusive para repasse de verba pública<sup>210</sup>.

De maneira um pouco diferente, a Lei nº 9.780, de 23 de março de 1999, também trouxe um mecanismo de certificação de entidades do terceiro setor: a qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que, entre outros efeitos, permite que tais entidades firmem termos de parceria com o Poder Público para consecução das atividades listadas no seu art. 3º.

Esse ato é exarado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e se diferencia substancialmente daquele praticado, quanto às OS's, pelo Ministério da Economia. No caso das OSCIP's, a qualificação pelo Poder Público é vinculada aos requisitos legalmente determinados, não havendo que se falar em exame de conveniência e oportunidade. Assim, preenchidos os pressupostos legais, a organização interessada tem direito a receber tal qualificação.

Especificamente no âmbito das atividades culturais, há também uma terceira espécie, além das OS's e das OSCIP's: a qualificação como pontos e pontões de cultura prevista na Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, a cargo atualmente da Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo, que permite às entidades firmar termo de compromisso para recebimento de apoio financeiro do Estado.

Essa certificação tem a especificidade de, no que tange aos pontos de cultura, não exigir a formalização jurídica da organização, admitindo-se expressamente os grupos ou coletivos sem constituição formal. Tal como a admissão de sociedades cooperativas pela Lei

---

<sup>209</sup> A Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que determinava regras para a declaração de utilidade pública, não pode ser assim considerada, dentre outras características, pelo fato de essa declaração ser conferida também em favor de sociedades com fins lucrativos. De qualquer maneira, o apontamento é mera referência histórica, pois, com a edição da Lei nº 13.204/2015, essa qualificação não mais existe em âmbito federal.

<sup>210</sup> Sobre o procedimento e requisitos exigidos pelo Ministério da Economia, vale a leitura de sua Portaria nº 297, de 12 de junho de 2019.

nº 13.019/2014, a dispensa de formalização é uma das reservas aos requisitos conceituais das entidades do terceiro setor.

De forma abreviada, esse é o quadro normativo atual do terceiro setor em âmbito federal. Ressalvadas algumas exceções legais, ele é composto por associações, fundações ou organizações religiosas formalmente constituídas (dimensão de constituição). Para determinados fins, pode ser necessário que as atividades por elas exercidas se insiram em um rol genérico pré-determinado (classificação) e/ou que tenham recebido individualmente uma certificação do Poder Público (qualificação).

## 2.6 O terceiro setor em números

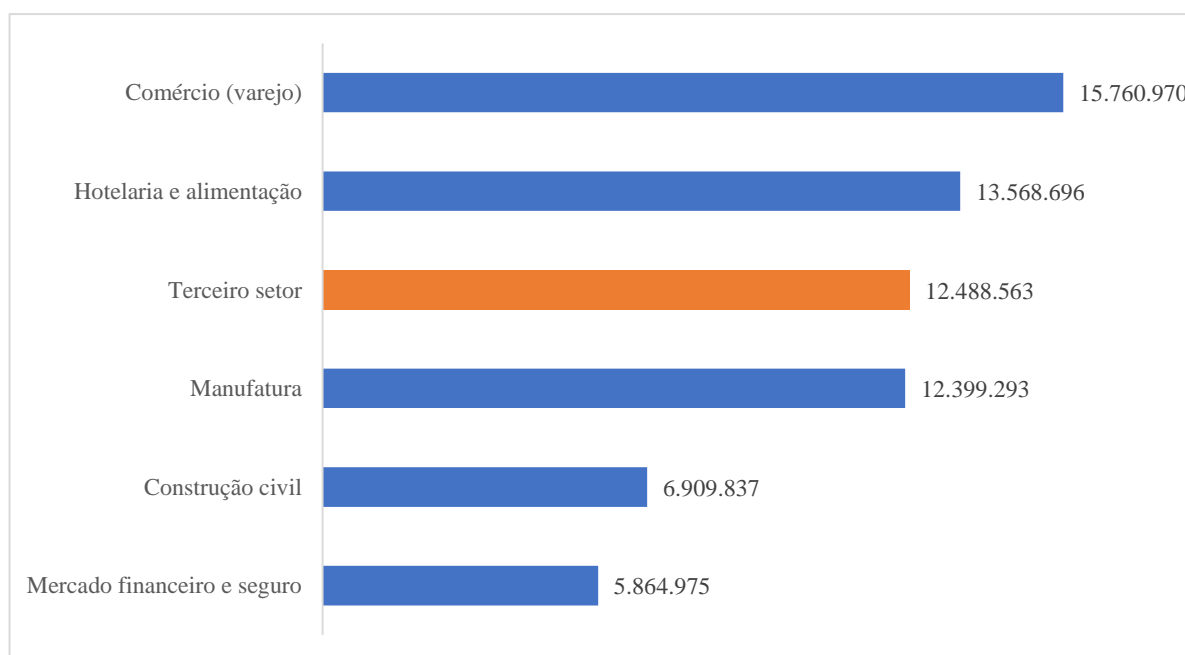
Nos Estados Unidos, segundo dados divulgados pelo *National Center for Charitable Statistics* (NCCS), do *Urban Institute*, existem 1.048.576 milhões de organizações não-governamentais, com um patrimônio estimado de US\$ 4.214.094.356.755,00 e renda anual de US\$ 2.799.566.670.077,00<sup>211</sup>. Essas instituições movimentam 63 milhões de voluntários e empregam 11,4 milhões de pessoas<sup>212</sup>.

No mesmo sentido, pesquisa conduzida pelo *Center for Civil Society Studies*, da *Johns Hopkins University*, indica que o terceiro setor nos EUA representa a terceira maior indústria de empregos do país, atrás apenas do comércio de varejo e hotelaria e alimentação. Vejam-se os números divulgados:

---

<sup>211</sup> Os dados, atualizados até 2020, são provenientes das declarações feitas pelas organizações para obtenção de benefício fiscal. Como os relatórios divulgados não estão atualizados, optou-se por consultar os arquivos-fonte (ISR). Disponível em: <<http://www.urban.org>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>212</sup> Disponível em: <<https://independentsector.org/about/the-charitable-sector/>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

**Gráfico 5** – Número de empregos gerados por setor, em 2017, nos EUA

Fonte: SALAMON, Lester M.; NEWHOUSE, Chelsea L.. The 2020 Nonprofit Employment Report. *Nonprofit Economic Data Bulletin n. 48*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, June 2020, p. 4.

No Brasil, levantamentos similares foram feitos pelo IBGE e pelo IPEA em um esforço para compreender a efetiva extensão do setor. Em razão da divergência de metodologias e dos resultados obtidos<sup>213</sup>, os estudos serão analisados individualmente.

### 2.6.1 Dados da FASFIL

Em 2004, foi publicada a primeira edição da pesquisa As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL), reunindo dados referentes a 2002, sucedida por outras três edições: 2005, 2010 e 2016, sendo a última, publicada em 2019, a mais recente<sup>214</sup>.

<sup>213</sup> Essas diferenças foram explicadas na Nota Técnica nº 25, de agosto de 2019, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, do IPEA. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9322/1/NT\\_25\\_Diest\\_Diferen%C3%A7as%20metodo%C3%B3gicas%20entre%20mapa%20das%20OSCs\\_Ipea%20e%20FASFIL\\_IBGE.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9322/1/NT_25_Diest_Diferen%C3%A7as%20metodo%C3%B3gicas%20entre%20mapa%20das%20OSCs_Ipea%20e%20FASFIL_IBGE.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2021.

<sup>214</sup> Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9023-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil.html?edicao=24159&t=o-que-e->>. Acesso em: 20 jul. 2021.



O estudo leva em consideração os dados do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), que consolida informações sobre as organizações formais inscritas no CNPJ e que tenham declarado exercer atividade econômica nas pesquisas anuais do IBGE e/ou nos registros administrativos do antigo Ministério do Trabalho, hoje Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia<sup>215</sup>.

Através da aplicação de filtros atinentes ao código de natureza jurídica das instituições e critérios de condição de atividade do CEMPRE, foram selecionadas 526.841 entidades privadas sem fins lucrativos. Essas entidades foram classificadas à luz da já citada COPNI (ampliada para a realidade brasileira) em nove grupos finalísticos e um residual. A partir daí, foram excluídos os seguintes subgrupos, por inadequação conceitual: caixas escolares e similares; partidos políticos; sindicatos, federações e confederações; condomínios; cartórios; sistema “S”; entidade de mediação e arbitragem; comissão de conciliação prévia; conselhos, fundos e consórcios municipais; e cemitérios e funerárias.

Feito isso, de um universo amplo de 5,5 milhões, chegou-se ao número de 236.950 instituições componentes, em 2016, do terceiro setor brasileiro, classificadas da seguinte maneira:

**Tabela 8** – Entidades do terceiro setor no Brasil por categorias, em 2016, segundo IBGE

<b>Classificação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Habitação	163	0,07%
Saúde	4.721	1,99%
Cultura e recreação	32.268	13,62%
Educação e pesquisa	15.828	6,68%
Assistência social	24.067	10,16%
Religião	83.053	35,05%
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	28.962	12,22%
Meio ambiente e proteção animal	1.689	0,71%
Desenvolvimento e defesa de direitos	30.266	12,77%
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	15.933	6,72%

<sup>215</sup> Notadamente dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

<b>Classificação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Total	236.950	100%

Fonte: FASFIL 2016

Segundo os resultados divulgados pelo IBGE, as organizações do terceiro setor representam 4,3% do total em atividade, incluindo públicas e privadas. Elas respondem também por 5,1% do pessoal ocupado assalariado e pagam 5% dos salários e remunerações, com uma média de três salários-mínimos mensais *per capita*, 30,2% inferior à média adimplida pela Administração Pública e 15,4% acima do registrado pelas sociedades com fins lucrativos<sup>216</sup>.

Existe a predominância de pequenas entidades: 64,5% delas não possuíam quando da pesquisa nenhum empregado formalizado. A forte presença do trabalho voluntário e da prestação de serviços autônomos pode explicar, parcialmente, tal fenômeno. Por outro lado, enquanto 84% das entidades tinham menos de cinco pessoas ocupadas assalariadas, apenas 1,6% delas possuíam 100 ou mais. Nesse pequeno grupo, no entanto, estavam concentradas 1,5 milhão de pessoas, ou 64,7% do total de assalariados.

A maior parte das instituições está sediada na região sudeste (48,3%), especialmente em São Paulo (23,3%), Minas Gerais (13,2%) e Rio de Janeiro (9,3%), proporção que é alta em termos nacionais mesmo se ajustada ao quantitativo populacional envolvido. Em seguida, vêm a região sul (22,2%), nordeste (18,8%) e centro-oeste (6,8%). A região norte abriga tão-somente 3,9% das entidades selecionadas, o menor quantitativo, mesmo ajustado à população.

Outro dado relevante é que, em sua maioria, tais entidades são relativamente novas. Nessa esteira, 29,5% delas foram instituídas no período de 2001 a 2010 e 19,4% de 2011 a 2016, correspondendo a 48,9% do total. Um contingente de 45,7 mil novas organizações foi criado entre 2011 e 2016, o que significa um aumento de 3,2%, em média, a cada ano, evidenciando um crescimento regular nesse período.

Com relação ao setor cultural, o subgrupo 03.1 (cultura e arte) conta com 12.552 associações e fundações identificadas, uma proporção de 5,3% em relação ao total de organizações. Essas instituições empregavam, à época, 29.468 pessoas, sendo 10.600 com nível superior e 18.868 sem nível superior, com um salário médio mensal equivalente à média geral: três salários-mínimos.

<sup>216</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*: 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 25 e ss.

Com relação ao porte, 91,7% das entidades culturais possuíam menos de cinco pessoas ocupadas assalariadas e tão-somente 0,3% delas contavam com 100 ou mais pessoas assalariadas, uma proporção ainda mais extremada do que a média geral. No entanto, ao contrário dos números estendidos, essas 42 organizações culturais de grande porte empregavam apenas 34% do total desse subgrupo, percentual significativamente menor do que os 64,7% do espectro ampliado.

Especificamente nesse campo, os dados indicam uma predominância de instituições de médio porte, é dizer, aquelas que possuem entre cinco e 99 pessoas ocupadas assalariadas. Essa faixa contava à época com 16.114 colaboradores remunerados, ou seja, 54,7% do já referido quantitativo total de 29.468 pessoas.

Ademais, as entidades culturais do terceiro setor estão distribuídas geograficamente da seguinte maneira:

**Tabela 9** – Distribuição geográfica das organizações do terceiro setor, em 2016, segundo IBGE

<b>Região</b>	<b>Orgs. em geral</b>	<b>Percentual</b>	<b>Orgs. culturais</b>	<b>Percentual</b>
Norte	9.193	3,9%	356	2,8%
Nordeste	44.496	18,8%	2.162	17,2%
Sudeste	114.410	48,3%	5.556	44,3%
Sul	52.673	22,2%	3.755	29,9%
Centro-oeste	16.178	6,8%	723	5,8%
Total	236.950	100,0%	12.552	100,0%

Fonte: FASFIL 2016

O que se nota pelos números acima é que as associações e fundações culturais seguem o mesmo padrão distributivo das demais componentes do terceiro setor, qual seja, uma concentração maior na região sudeste, seguida pela região sul, que especificamente nesse campo conta com uma diferença percentual menor: 14,3%, ao invés 26,1%.

### 2.6.2 Dados do Mapa das OSC

Apesar de o IPEA participar institucionalmente da pesquisa FASFIL, do IBGE, ele conta também com o seu próprio conjunto de dados, o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, criado a partir da determinação constante no art. 81 do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamentou a Lei nº 13.019/2014 (o MROSC).

Em razão das já indicadas divergências metodológicas, o Mapa das OSC aponta a existência de um número bastante superior de entidades do terceiro setor, mesmo se comparado ao montante apontado pelo IBGE sem os filtros conceituais: 815.676 organizações<sup>217</sup>. Para tanto, partiu-se de dados obtidos junto à Secretaria da Receita Federal em 2016, com cruzamento de informações de múltiplas fontes<sup>218</sup>, para se montar um cadastro dinâmico e colaborativo.

Isso não significa que uma ou outra pesquisa esteja errada, são apenas abordagens distintas. Por exemplo, uma organização cuja atividade primária não seja saúde, assistência social e educação, mas que também esteja cadastrada junto ao CEBAS, vai aparecer em duplicidade no Mapa das OSC, o que pode gerar distorção no quantitativo total. Por outro lado, isso também permite um mapeamento mais efetivo das atividades de interesse social desempenhadas.

Como o IPEA também usa a COPNI ampliada, é possível separar esse quantitativo nas mesmas categorias apresentadas pelo IBGE:

**Tabela 10** – Entidades do terceiro setor no Brasil por categorias, em 2020, segundo IPEA

<b>Classificação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Habitação	12	0,01%
Saúde	11.705	0,97%
Cultura e recreação	143.345	11,90%

<sup>217</sup> Por vezes, o somatório é divergente desse número, aparentemente por dois motivos: para mais, quando há duplicidade de cadastros; para menos, quando há omissão de algum dado cadastral. Essas divergências, entretanto, não parecem alterar as conclusões obtidas. Para o número total de instituições, optou-se para transcrever o quantitativo indicado na tela inicial do sistema.

<sup>218</sup> RAIS, CNES, CEBAS Educação, CEBAS Saúde, CEBAS Assistência Social, Censo SUAS, CNEAS, CNEA, Salic, SLIE, FINEP, FNDCT, SIAFI, SICONV, CADSOL e entidades participantes de conselhos e comissões de políticas públicas.

<b>Classificação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Educação e pesquisa	35.213	2,92%
Assistência social	51.905	4,31%
Religião	245.409	20,38%
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	35.675	2,96%
Meio ambiente e proteção animal	699	0,06%
Desenvolvimento e defesa de direitos	547.490	45,46%
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	132.827	11,03%
<b>Total</b>	<b>1.204.280</b>	<b>100%</b>

Fonte: Mapa das OSC

Veja-se que o número total é bem superior inclusive ao quantitativo de organizações apontadas pelo próprio Mapa das OSC, o que se deve à mencionada duplicidade de cadastros. Longe de ser um equívoco, isso mostra a complexidade das instituições do terceiro setor, que muitas vezes atuam em diversas frentes. Possivelmente em razão disso, o maior salto quantitativo se deu com relação ao grupo 9 (Desenvolvimento e defesa de direitos), o qual é mais genérico em relação aos demais: 12,77% pelo IBGE e 45,46% pelo IPEA.

O monitoramento do IPEA demonstra, tal como a FASFIL, que a maior parte das instituições está sediada na região sudeste (41,5%). Há uma inversão de prevalência entre o nordeste (24,7%) e o sul (18,4%), sendo que as regiões centro-oeste (8,2%) e norte (7,2%) continuam abrigando as menores percentagens de organizações dessa natureza.

Da mesma forma, esses dados corroboram que a maior parte das instituições do terceiro setor são de pequeno porte, sendo que 731.251 (89,6%) não possuem vínculos formais assalariados. Apenas 3.766 dessas organizações (0,5%) contam com mais de 100 empregados, ao passo em que o restante se enquadra nas faixas intermediárias: de 1 a 4, 45.622 (5,6%); de 5 a 19, 22.679 (2,8%); e de 20 a 99, 12.358 (1,5%).

Especificamente quanto ao setor cultural, o subgrupo 03.1 (cultura e arte) conta no Mapa das OSC com 28.922 associações e fundações identificadas, um montante bem acima daquele verificado na FASFIL. Contudo, a proporção em relação ao total de organizações não é tão diferente, qual seja, aproximadamente 4%, também concentradas majoritariamente no eixo SP-MG-RJ.

**Tabela 11** – Distribuição geográfica das organizações do terceiro setor, em 2020, segundo IPEA

<b>Região</b>	<b>Orgs. em geral</b>	<b>Percentual</b>	<b>Orgs. culturais</b>	<b>Percentual</b>
Norte	58.878	7,2%	1.925	6,7%
Nordeste	201.336	24,7%	7.523	26,0%
Sudeste	338.697	41,5%	11.280	39,0%
Sul	149.861	18,4%	5.952	20,6%
Centro-oeste	66.904	8,2%	2.242	7,8%
Total	815.676	100%	28.922	100%

Fonte: Mapa das OSC

Por fim, um dado interessante divulgado pelo IPEA diz respeito à qualificação dessas entidades como OS ou OSCIP. Segundo relatório divulgado em 2020<sup>219</sup>, 1.114 dessas organizações são qualificadas como OS e 7.046 delas como OSCIP, sendo que 90 daquelas (8%) e 526 dessas (6%) são voltadas especificamente para o setor cultural.

Entre os anos de 2010 e 2018, o total de dinheiro empenhado pelo governo federal em ações executadas pelas OS's foi de R\$ 694.288,00, sendo efetivamente pagos R\$ 528.880,00. Com relação às OSCIP's, verifica-se um número bem maior: R\$ 6.788.470.212,00 empenhados e R\$ 4.029.711.408,00 pagos. Nessa esteira, veja-se também o repasse federal no que tange ao subgrupo 03.1 (cultura e arte):

**Tabela 12** – Repasse federal para OS e OSCIP do setor cultural, de 2010 a 2018 (em R\$)

	<b>OS</b>		<b>OSCIP</b>	
	<b>Empenhado</b>	<b>Pago</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Pago</b>
Geral	694.288,00	528.880,00	6.788.470.212,00	4.029.711.408,00
Cultura e arte	3.998,00	2.003,00	259.048.514,00	108.462.842,00

Fonte: IPEA

Essas informações, com as divergências metodológicas já apontadas, corroboram o diagnóstico apontado pelo IBGE na FASFIL e demonstram empiricamente a importância do

<sup>219</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Perfil das Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público em Atividade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

terceiro setor no Brasil, tanto visto sob uma perspectiva ampla como, para o que aqui mais interessa, especificamente voltado para a política cultural.

## 2.7 Existe um setor 2,5 ou quarto setor?

Se por um lado é possível falar em uma razoável consolidação do terceiro setor, com características próprias, por outro vem ganhando força nos últimos anos a ideia de uma atuação intermediária (ou integrada) entre o segundo e o terceiro, ora indicada como setor 2,5, ora como quarto setor, e por vezes através de terminologias como Empresas B (do inglês, B Corps.), empresa social, responsabilidade social corporativa (RSC), dentre outras.

Existem inúmeras tentativas de definição do que seria RSC. Nesse sentido, Philip Kotler e Nancy Lee a descrevem como “um compromisso de melhorar o bem-estar da comunidade por meio de práticas comerciais discricionárias e contribuições de recursos corporativos”<sup>220</sup>. Já para Jason Potts e Paul Hohnen, essa característica pode ser vista na forma como as empresas:

trabalham com os mais afetados por suas decisões (chamados de *stakeholders*), desenvolvendo produtos, processos e serviços inovadores e economicamente viáveis dentro dos processos de negócios principais, resultando em proteção ambiental e condições sociais aprimoradas.<sup>221</sup>

Um caso paradigma – vencedor do prêmio Nobel da paz – foi a fundação do Banco Grameen, pelo professor bengalês Muhammad Yunus, em 1976, com o objetivo de diminuir a pobreza através de concessão de microcrédito sem garantia fiduciária. Segundo consta em seu *site*, o banco contava em janeiro de 2021 com 9,38 milhões de clientes, sendo 97% mulheres, abarcando mais de 93% do total de vilarejos em Bangladesh<sup>222</sup>.

---

<sup>220</sup> KOTLER, Philip; LEE, Nancy. *Corporate Social Responsibility: Doing the Most Good for Your Company and Your Cause*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2005, p. 3. Tradução livre do original: “Corporate social responsibility is a commitment to improve community well-being through discretionary business practices and contributions of corporate resources.”.

<sup>221</sup> HOHNEN, Paul; POTTS, Jason. *Corporate Social Responsibility: An Implementation Guide for Business*. Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development, 2007. Tradução livre do original: “CSR should be seen as the way that firms – working with those most affected by their decisions (often called “stakeholders”) – can develop innovative and economically viable products, processes and services within core business processes, resulting in improved environmental protection and social conditions.”.

<sup>222</sup> Disponível em: <<https://grameenbank.org/introduction/>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

Essa iniciativa foi e continua sendo inovadora e proeminente, mas não é única. De fato, cada vez mais se apregoa no âmbito corporativo a necessidade de se avançar além da simples persecução de lucro. Essas empresas sociais comporiam, segundo se argumenta, um novo setor, que congregaria os melhores adjetivos de cada um dos demais. Isso, contudo, está longe de ser um consenso.

Sobre essa ideia de responsabilidade corporativa, a mais tradicional e consolidada posição de análise é chamada perspectiva do acionista (*shareholder perspective*), que encontra em Milton Friedman um dos seus maiores expositores. Em seu famoso artigo *A Friedman Doctrine: The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits*, o autor afirmou categoricamente que “existe uma e apenas uma responsabilidade social da empresa: usar seus recursos e exercer atividades destinadas a aumentar seus lucros, desde que permaneça dentro das regras do jogo, ou seja, se engaje em uma competição aberta, sem dolo ou fraude”<sup>223</sup>.

Friedman, apesar de declaradamente influenciado por Adam Smith, não estava reprimando a proposta de uma sociedade autorregulada pelas regras de mercado. Sua ideia principal era que as empresas seguissem sua vocação de produzir e obter lucro, pagando tributos e salários/dividendos que permitissem respectivamente ao Estado e às pessoas exercer políticas e atividades de cunho social.

A doutrina Friedman foi e permanece sendo muito importante para a fundamentação teórica da lógica mercantil de persecução do lucro, mas também recebeu e continua recebendo importantes críticas. Dentre elas, uma visão que costuma ser descrita como seu contraponto é a perspectiva dos *stakeholders*<sup>224</sup> proposta por Edward Freeman em 1984<sup>225</sup>.

Segundo ele, *stakeholder* é qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos que afetam e são afetados pela realização dos objetivos sociais da empresa, como, por exemplo, seus empregados, consumidores, empresas competidoras, fornecedores, o governo e a sociedade civil. Além desses, Freeman expressamente coloca como interessados também os acionistas, o

---

<sup>223</sup> FRIEDMAN, Milton. A Friedman Doctrine: The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits. *New York Times Magazine*, Sept. 13, 1970. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>>. Acesso em 28 jul. 2021. Tradução livre do original: “[...] there is one and only one social responsibility of business – to use its resources and engage in activities designed to increase its profits so long as it stays within the rules of the game, which is to say, engages in open and free competition without deception or fraud.”

<sup>224</sup> A tradução literal de “*stakeholders*” seria “partes interessadas”. Optou-se por manter a terminologia em inglês pelo seu constante uso, seja no meio empresarial ou na literatura acadêmica.

<sup>225</sup> FREEMAN, Robert Edward. *Strategic Management: A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman, 1984.



que faz com que sua proposta não desconsidere o lucro como fator relevante na atividade mercantil.

Assim, pela teoria dos *stakeholders* proposta por Freeman, as empresas não deveriam pautar seu comportamento exclusivamente visando a maximizar o lucro e a distribuição de dividendos aos sócios ou acionistas (*shareholders* ou *stockholders*). Haveria, sem prejuízo desse, outros fatores a serem considerados no processo de tomada de decisão, não restritos ao cumprimento das obrigações legais como propunha Friedman.

Analisando essa divergência, David Vogel propõe que a RSC seja entendida como um nicho, ao invés de uma estratégia genérica, havendo espaço para empresas que ajam assim, bem como para outras que não o façam<sup>226</sup>. Na sua opinião, a responsabilidade social corporativa:

Por um lado, promove a inovação social e ambiental pelas empresas, levando muitas delas a adotar novas políticas, estratégias e produtos que criem benefícios sociais e até mesmo aumentam os lucros reduzindo custos, criando novos mercados ou melhorando a moral dos funcionários. [...]

Por outro lado, precisamente porque a RSC é voluntária e orientada para o mercado, as empresas se engajarão apenas na medida em que isso faça sentido para os negócios. A regulação social tem se mostrado capaz de forçar algumas empresas a internalizar algumas das externalidades negativas associadas a algumas de suas atividades econômicas. Mas a RSC pode reduzir apenas algumas falhas de mercado. [...] Ao contrário da regulamentação governamental, não pode forçar as empresas a tomar decisões não lucrativas, mas socialmente benéficas.<sup>227</sup>

Existem, em suma, quatro argumentos para que as empresas adotem práticas sociais<sup>228</sup>. O primeiro diz respeito a uma obrigação moral de fazê-lo. Ademais, isso incrementaria a sustentabilidade do negócio, ou seja, a capacidade de se projetar no futuro, inclusive para outras gerações. Nesse ponto, uma mentalidade voltada exclusivamente para o lucro de curto prazo pode não ser a melhor estratégia a ser considerada.

---

<sup>226</sup> VOGEL, David. *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2005, p. 3.

<sup>227</sup> Ibid., p. 23. Tradução livre do original: “On the one hand, it promotes social and environmental innovation by business, prompting many firms to adopt new policies, strategies, and products, many of which create social benefits and some of which even boost profits by reducing costs, creating new markets, or improving employee morale. [...] On the other hand, precisely because CSR is voluntary and market-driven, companies will engage in CSR only to the extent that it makes business sense for them to do so. Civil regulation has proven capable of forcing some companies to internalize some of the negative externalities associated with some of their economic activities. But CSR can reduce only some market failures. [...] Unlike government regulation, it cannot force companies to make unprofitable but socially beneficial decisions.”.

<sup>228</sup> Essa síntese em quatro argumentos – obrigação moral, sustentabilidade, licença para operar e reputação – consta em FRIIS, Andreas. *The Emerging Fourth Sector*. 2009. 124 f. Tese (Mestrado). Center for Ethics and Economics, Norges Handelshøyskole, 2009, p. 40 e ss.

Da mesma maneira, toda companhia precisa de licença para operar, não apenas do governo, como da sociedade e de outros *stakeholders* com quem ela mantém relações. Nessa esteira é que uma agenda de responsabilidade social pode até mesmo ser um requisito legal ou costumeiro para o exercício da prática mercantil. Por fim, a RSC impacta profundamente na reputação das empresas e, naturalmente, também na sua inserção e continuidade no mercado.

À vista desses quatro fundamentos, as empresas que adotam práticas de responsabilidade social tendem a, de alguma forma, buscar se distanciar daquelas que não o fazem. Um exemplo disso é a instituição de índices e indicadores que permitam mensurar objetivamente outros fatores além do lucro. Dentre várias metodologias, os indicadores ESG (sigla para *environmental, social and corporate governance*) vêm ganhando significativa proeminência, já servindo de parâmetro para tomada das mais diversas decisões, seja pelas empresas, investidores ou mesmo pelo consumidor final<sup>229</sup>.

Outra proposta de distinção é exatamente essa dissociação conceitual da dicotomia *for-profit* e *nonprofit*, que marca os limites entre segundo e terceiro setor. Ao proporem uma nova categoria, as autodenominadas sociedades *for-benefit*, integrantes de um suposto quarto setor, parecem estar buscando um espaço que lhes permita uma atuação mercantil diferenciada, mas ainda assim uma atuação tipicamente de mercado.

Apesar desse esforço argumentativo, não se vislumbra por ora uma lógica diferenciada a tal ponto de justificar a aceitação de uma nova classificação, tal como se verifica entre o Estado, mercado e organizações da sociedade civil. Mesmo em se superando a doutrina Friedman – o que está longe de ser um consenso, tanto teórico como prático –, ainda assim as empresas sociais continuarão a objetivar a percepção de lucro. Perceber isso não é de forma alguma criticar essa atuação mercantil, mas compreender a lógica que orienta cada um dos setores referidos.

Portanto, para o que ora interessa, não serão consideradas como integrantes do terceiro, quarto ou do setor 2,5 as empresas que adotem práticas de responsabilidade social corporativa, sem prejuízo de sua importância social de uma forma ampla e, especificamente aqui, para o financiamento das organizações sem fins lucrativos. Esse assunto, porém, será desenvolvido à frente.

---

<sup>229</sup> Sobre a metodologia ESG, vale conferir ALEXANDRINO, Thaynan Cavalcanti. *Análise da relação entre os indicadores de desempenho sustentável (ESG) e desempenho econômico-financeiro de empresas listadas na B3*. 2020. 71 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2020.

## 2.8 Síntese do capítulo

A tônica deste capítulo foi apresentar uma lógica diferente de atuação, não baseada nas premissas administrativas ou na persecução de lucro, mas sim no referencial da cooperação voltada para a consecução do interesse público. Nesse contexto é que surgiu na década de 1970, nos EUA, a ideia de um setor diferenciado, que não se confundisse com o Estado nem com o mercado, a funcionar nesse espaço intermediário.

Naquele país, o associativismo surgiu do próprio processo de colonização, bastante orientado pelo pensamento religioso protestante e com finalidade pragmática de fornecer ajuda mútua. Na primeira metade do século XX, com a separação mais clara entre público e privado, tornou-se um princípio moral e até mesmo uma ideologia política, é dizer, um fundamento para justificar um Estado mínimo, não interventor.

No final do mesmo século, o associativismo já se havia consolidado na cultura norte-americana, formando as bases para o reconhecimento teórico-conceitual desse setor específico de atuação, com premissas, características e objetivos próprios, por lá denominado precipuamente de *nonprofit sector*.

No Brasil, a história do associativismo está ligada diretamente à atuação da igreja católica, notadamente a partir da consolidação da República e do Estado laico. Na omissão do Estado em prestar assistência social de uma forma geral, surgiram numerosas confrarias, irmandades, ordens terceiras e especialmente as denominadas Santa Casa de Misericórdia, que exerciam suas atividades exatamente nesse espaço.

No entanto, a existência dessas iniciativas não se confunde com a constituição de um setor específico, nem público nem privado. A expressão terceiro setor foi usada no Brasil pela primeira vez em 1993 e desde então se consolidou no plano teórico-conceitual e normativo. Sua definição mais aceita pressupõe o preenchimento cumulativo de cinco requisitos: formalização, natureza privada, não-distribuição de lucros, autogoverno e voluntarismo.

No ordenamento pátrio, as pessoas jurídicas que não têm finalidade lucrativa devem ser constituídas, nos termos do art. 44 do Código Civil, na forma de associação, fundação ou organização religiosa, apesar de haver situações em que se aceitem também sociedades cooperativas e grupos ou coletivos sem constituição formal. Ressalvadas essas exceções, são aquelas espécies de pessoas jurídicas que compõem o terceiro setor nacional.

Além da forma segundo a qual a pessoa jurídica se constitui, para alguns efeitos é necessário que ela se enquadre em classificações de atividades pré-determinadas ou que

detenham uma qualificação previamente conferida. É o que ocorre com as OS's e OSCIP's, conforme previsão respectivamente nas Leis nº 9.637/1998 e 9.780/1999.

O panorama geral que se buscou fazer neste capítulo, tanto teórico como empírico, teve por objetivo fixar as bases de análise dos fundos patrimoniais, instrumento que por opção legal foi direcionado precipuamente a esse campo de atuação. Com isso, passa-se então a tal exame.

### 3 FUNDOS PATRIMONIAIS E FILANTROPIA

#### 3.1 Definição de fundo patrimonial

Em linhas gerais, os fundos patrimoniais podem ser definidos como estruturas que recebem e administram bens e direitos, especialmente recursos financeiros, que são investidos de maneira a preservar o valor do capital principal, inclusive contra perdas inflacionárias, e gerar resgates recorrentes e previsíveis para sustentar financeiramente um determinado propósito, causa ou entidade<sup>230</sup>.

Não existe consenso acerca da origem desse arranjo, havendo quem indique precedentes similares longínquos: o financiamento, pelo imperador romano Marcus Aurelius, de quatro cadeiras na escola de filosofia<sup>231</sup>; a constituição de *waqf*, à luz da legislação islâmica<sup>232</sup>, a doação de terras agrícolas para a Igreja; e a instituição de associações formadas por artesãos profissionais e independentes, chamadas guildas ou corporações de ofício, na baixa idade média<sup>233</sup>.

A ideia básica de separação entre um montante principal intocável e a fruição permanente dos frutos dele advindos não é nova, mesmo na legislação brasileira. Nesse sentido, veja-se que desde o Código de Processo Civil (CPC) de 1939 até hoje é permitido ao juiz determinar que o devedor de alimentos constitua capital para garantir o adimplemento das prestações sucessivas<sup>234</sup>.

---

<sup>230</sup> SOTTO-MAIOR, Felipe Linetzky. Endowments no Brasil: a importação de uma estratégia de sustentabilidade. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte, ano 5, n. 10, pp. 65-97, jul./dez. 2011, p. 66.

<sup>231</sup> OLIVER, James H. Marcus Aurelius and the Philosophical Schools at Athens. *The American Journal of Philology*, v. 102, n. 2, pp. 213–225, 1981.

<sup>232</sup> HENNIGAN, Peter C. *The birth of a legal institution: the formation of the waqf in third-century*. Leiden, Boston: Brill, 2004.

<sup>233</sup> Esses dois últimos exemplos constam em RUSSELL, Chris. *Trustee investment strategy for endowments and foundations*. West Sussex: John Wiley & Sons, 2006, p. 1.

<sup>234</sup> No CPC/1939, a regra constava no art. 912; no de 1973, no art. 602. Atualmente, a norma vigente é o art. 533 do CPC/2015, a saber: Art. 533. Quando a indenização por ato ilícito incluir prestação de alimentos, caberá ao executado, a requerimento do exequente, constituir capital cuja renda assegure o pagamento do valor mensal da pensão. § 1º O capital a que se refere o caput, representado por imóveis ou por direitos reais sobre imóveis suscetíveis de alienação, títulos da dívida pública ou aplicações financeiras em banco oficial, será inalienável e impenhorável enquanto durar a obrigação do executado, além de constituir-se em patrimônio de afetação.

Apesar desses precedentes remotos e da premissa comum por trás de todos eles, a formalização e institucionalidade dos fundos patrimoniais tal como aqui será estudada tem origem nos denominados *endowment funds* da Inglaterra e, com muito mais proeminência, dos EUA. Essa é a experiência tomada como paradigma, tanto pelas instituições públicas e privadas que vêm se debruçando sobre o assunto, como, em termos teóricos, pela doutrina e legislação brasileira.

Nesse modelo anglo-saxão, o desenho jurídico não se confunde com a palavra que lhe nomeia. Em língua inglesa, *endowment* significa dotação, doação, dom, dote, legado, talento ou renda<sup>235</sup>, mas nenhum desses significados condiz com o instituto em questão. Nesse sentido, tal estrutura não se resume a eventuais dotações recebidas, da mesma maneira que também não se confunde com a renda proporcionada.

Com efeito, ainda em 1833, John Stuart Mill afirmava que *endowment* deveria ser entendido como dinheiro ou bens que valessem dinheiro (normalmente terras), atribuídos, em perpetuidade ou por longo período, a um propósito público, é dizer, não para o uso pessoal ou restrito de determinados grupos<sup>236</sup>. Essa definição, mesmo datada de quase dois séculos atrás, é precisa e traz elementos que de fato devem ser considerados na distinção entre o vocábulo e o instrumento em estudo.

Sobre o tema, Evelyn Brody propõe que a melhor maneira de se entender o conceito legal de *endowment* é avaliar aquilo que ele não é<sup>237</sup>. Segundo ela, em primeiro lugar, não se pode confundi-lo com um excedente financeiro, um fundo de reserva que permita à instituição utilizá-lo em momentos de instabilidade. Ao contrário de outros ativos, mesmo nessas oportunidades o montante caracterizado como principal deve ser preservado.

Essa característica foi demonstrada empiricamente pelo professor Henry Hansmann, tomando por paradigma a média de resgate do *endowment* da Universidade de Yale durante o

---

<sup>235</sup> Traduções apontadas pelo Google Tradutor. Disponível em: <<https://translate.google.com.br>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

<sup>236</sup> MILL, John Stuart. *The Right and Wrong of State Interference with Corporation and Church Property*, Jurist, February, 1833, *apud* ANDREWS, Frank Emerson. *Legal Instruments of Foundations*. New York: Russell Sage Foundation, 1958, p. 11. Tradução livre do original: “money or money’s worth (most commonly land) assigned, in perpetuity or for some long period, for a public purpose: meaning by public, a purpose which, whatever it may be, is not the personal use and enjoyment of an assignable individual or individuals.”.

<sup>237</sup> BRODY, Evelyn. Charitable Endowments and the Democratization of Dynasty. *Arizona Law Review*, v. 39, n. 3, p. 873-948, Fall 1997, p. 881 e ss.

período de 1920 a 1985 e contrapondo-a à crise experimentada na década de 1970<sup>238</sup>. Durante esses anos, Yale – como a maior parte das universidades norte-americanas – observou um significativo decréscimo orçamentário em razão de fatores como a diminuição de demanda, supressão de incentivos do governo e aumento do custo de energia elétrica.

Apesar disso, verificou-se que os ativos em questão não foram utilizados como *buffer* financeiro, o que permitiu à instituição superar a crise experimentada por conta própria, sem prejudicar esse mecanismo de sustentabilidade de longo prazo. Esse exemplo demonstra que os *endowments* não podem ser confundidos com fundos de reserva para que as instituições beneficiadas sobrevivam a variações econômicas típicas do capitalismo.

Naturalmente, conforme ressalva do próprio Hansmann, isso não significa que haja uma intocabilidade absoluta do fundo. É possível utilizar seus bens em alguns fluxos contábeis e em pequenas transações, de maneira a mitigar os efeitos da crise, mas sem que isso se dê em tal proporção a ponto de desnaturar sua natureza e características. E mais, ainda que na prática isso nem sempre aconteça<sup>239</sup>, em uma perspectiva teórica é importante pontuar a especificidade.

Da mesma forma, os *endowments* também não devem ser confundidos com os bens operacionais da instituição, é dizer, com o patrimônio tanto da organização gestora do fundo como das entidades apoiadas. Essa separação tem duas perspectivas. A primeira diz respeito à composição do capital principal, que não pode contabilizar, por exemplo, os prédios onde funcionem as entidades envolvidas, as obras de arte dos acervos de museus etc.

A outra se refere à aplicação dos rendimentos auferidos, que não deve se destinar à manutenção da estrutura física intermediária, em outras palavras, aquela necessária ao funcionamento administrativo do *endowment*. Mesmo nos EUA, o problema de conservação dos edifícios é amplamente conhecido, mas deve ser resolvido de outra forma. Nessa esteira, estudo conduzido por Sean Rush, a pedido da *National Association of College and University Business Officers* (NACUBO), constatou que se os *endowments* houvessem erodido na mesma proporção que os ativos imobiliários, isso os teria inviabilizado<sup>240</sup>.

---

<sup>238</sup> HANSMANN, Henry. Why Do Universities Have Endowments? *The Journal of Legal Studies*, v. 19, n. 1, pp. 3-42, jan. 1990.

<sup>239</sup> Em instituições muito antigas, é inclusive difícil diferenciar o principal dos rendimentos. Sobre essa ressalva, especificamente quanto à Universidade de Harvard, cf. FOSTER, Margery Somers. *Out of Small Beginnings... An Economic History of Harvard: College in the Puritan Period (1636 to 1712)*. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

<sup>240</sup> RUSH, Sean C.; JOHNSON, Sandra L.. *The decaying American campus: a ticking time bomb*. Apud BRODY, op. cit., p. 884.

Outra característica negativa dos *endowments* – aquilo que eles não são – diz respeito à natureza da restrição do capital principal. Em resumo, esse adjetivo não pode ser autoimposto, eis que com isso a limitação poderia ser levantada a qualquer tempo e sem maiores dificuldades. Por conta disso, o *Financial Accounting Standards Board* (FASB)<sup>241</sup> estabeleceu em 1993 que as organizações do terceiro setor deveriam classificar seus ativos, de forma clara, em três categorias: restritos permanentemente, restritos temporariamente e não-restritos. Segundo esse comunicado:

Os *endowments* geralmente são estabelecidos por doações e legados permanentes, constituindo uma fonte perene de renda; ou a prazo, que visa a render frutos por um período especificado. O principal de uma dotação permanente deve ser preservado – não usado, gasto ou de outra forma exaurido – e é classificado como ativo líquido permanentemente restrito. O principal de uma dotação a prazo deve ser mantido por um período certo e é classificado como ativo líquido temporariamente restrito.

O conselho de administração de uma organização pode atribuir restrição a uma parte de seus ativos líquidos irrestritos (às vezes chamados de fundos que funcionam como *endowments* ou *quasi-endowments*) a serem investidos para gerar receita por um período longo, mas não especificado. Uma restrição imposta pelo conselho não tem a mesma natureza que uma restrição imposta pelos doadores e esses ativos devem ser classificados como líquidos irrestritos.<sup>242</sup>

Posteriormente, já em 2016, o FASB substituiu essa classificação tripartite por outra mais simplificada, orientando que as entidades contabilizassem seu patrimônio em: ativos com restrição do doador (*net assets with donor restrictions*) e ativos sem restrição do doador (*net assets without donor restrictions*)<sup>243</sup>. Com isso, restou ainda mais consolidado que a limitação que caracteriza os *endowments* não pode ser autoimposta.

Especificamente no Brasil, há ainda duas distinções importantes para a compreensão do que os fundos patrimoniais não são. A primeira, apontada em grande parte dos textos sobre

---

<sup>241</sup> A FASB, apesar de ser uma entidade privada, é acreditada pela *U.S. Securities and Exchange Commission* e outros órgãos públicos norte-americanos. Para mais informações, cf. <<https://www.fasb.org>>. Acesso em: 03 ago. 2021.

<sup>242</sup> *Financial Statements of Not-For-Profit Organizations* (Issued 6/93). Disponível em: <<https://www.fasb.org/summary/stsum117.shtml>>. Acesso em: 03 ago. 2021. Tradução livre do original: “*Endowment funds generally are established by donor-restricted gifts and bequests to provide a permanent endowment, which is to provide a permanent source of income, or a term endowment, which is to provide income for a specified period. The principal of a permanent endowment must be maintained permanently-not used up, expended, or otherwise exhausted-and is classified as permanently restricted net assets. The principal of a term endowment must be maintained for a specified term and is classified as temporarily restricted net assets. An organization's governing board may earmark a portion of its unrestricted net assets as a board-designated endowment (sometimes called funds functioning as endowment or quasi-endowment funds) to be invested to provide income for a long but unspecified period. The principal of a board-designated endowment, which results from an internal designation, is not donor restricted and is classified as unrestricted net assets.*”.

<sup>243</sup> Cf. ASU No. 2016-14, *Not-for-Profit Entities* (Topic 958): *Presentation of Financial Statements of Not-for-Profit Entities*. Disponível em: <[https://www.fasb.org/jsp/FASB/FASBContent\\_C/CompletedProjectPage&cid=1176168381520&pf=true](https://www.fasb.org/jsp/FASB/FASBContent_C/CompletedProjectPage&cid=1176168381520&pf=true)>. Acesso em: 03 ago. 2021.



o assunto<sup>244</sup>, visa a pontuar que eles não são iguais aos fundos de investimentos, por vezes chamados de “fundos CVM”, por serem regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Com efeito, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa nº 555, de 17 de dezembro de 2014, da CVM, fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio, destinado à aplicação em ativos financeiros. Não há qualquer finalidade pública envolvida, necessidade de preservação de capital, apoio a causa ou instituição, enfim, trata-se de simples reunião de recursos voltada à percepção de lucro, o que em nada se assemelha ao instrumento ora em análise.

A outra diferenciação que deve ser feita diz respeito aos fundos públicos, criados por lei e regidos pelo Estado, tais como o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD). Esses fundos remontam ao Brasil colonial e se disseminaram com o decorrer do tempo, notadamente a partir da década de 1960. Estima-se que, em nível federal, haja atualmente mais de uma centena deles<sup>245</sup>.

A finalidade desses fundos é heterogênea, mas normalmente sua constituição tem por objetivo básico vincular uma parcela da receita pública a uma política pública específica, ainda que esse ingresso não seja necessariamente sua única fonte de financiamento. Há diversas distinções que podem ser apontadas com relação aos *endowments*, mas as duas principais são: a origem da verba, privada nesse e pública naqueles; e a competência e lógica de gestão, privada ou cooperativa (público-privada) para os fundos patrimoniais e pública para os demais.

A partir dessa especificação do que os fundos patrimoniais não são, cumpre refletir acerca de um conceito positivo, melhor dito, aquilo que eles são. E, de pronto, há que se pontuar que eles representam uma reunião de patrimônio, uma universalidade de bens e direitos, que não se confunde com a pessoa ou instituição que os gerencia. Os *endowments*, portanto, não têm personalidade jurídica própria.

Além disso, sua principal fonte de financiamento deve ser o recebimento de doações, seja em dinheiro, bens ou direitos com valor pecuniário, que permitam sua incorporação a essa universalidade patrimonial. Daí porque *endowment* e filantropia estão intimamente

---

<sup>244</sup> Por exemplo, cf. SPALDING, Erika. *Os fundos patrimoniais endowment no Brasil*. 2016. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016, p. 39-42.

<sup>245</sup> BASSI, Camillo de Moraes. *Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2019, p. 7.

conectados, apesar de não se confundirem. Aquele não existe senão como instrumento de concretização dessa, um meio pelo qual os desígnios do doador se tornam realidade.

Não bastasse, os fundos patrimoniais pressupõem, além da sua finalidade específica, um desejo genérico do doador, a permanência no tempo. O *endowment* é um presente que dura para sempre<sup>246</sup>. Portanto, sejam expressas ou tácitas, toda doação é recebida com pelo menos duas restrições: uma genérica, de manutenção para percepção de frutos; outra específica, de aplicação desses rendimentos em favor do propósito, causa ou entidade especificada.

Apesar de financiado majoritariamente pela iniciativa privada e por ela gerido, o propósito, causa ou entidade especificada deve estar diretamente ligado a um interesse público. Isso torna os fundos patrimoniais um instrumento tipicamente usado pelo terceiro setor, mesmo que normalmente interfaciado com o mercado e com o Estado. Não se quer afirmar que não possam existir fundos filantrópicos voltados somente para interesses particulares, apenas que esses não se submeteriam à lógica ora apresentada.

Esse interesse público não precisa ser universal, mas deve ao menos ser ampliado a uma coletividade determinada ou determinável. Por exemplo, é possível que haja um *endowment* dirigido a uma universidade específica, ele não precisa ser destinado à educação superior como um todo. Mas um fundo formado por doações de familiares para bancar o ensino de apenas uma pessoa, ou mesmo um pequeno grupo, não se encaixaria na categoria ora em apreço.

Assim, sem prejuízo de arranjos similares do Estado e do mercado, os fundos patrimoniais aqui estudados são típicos da atuação terceiro setor, com todas as características apontadas no capítulo anterior, notadamente a lógica predominante da cooperação pública em detrimento da administrativa e da persecução de lucro. Como se verá a seguir, no Brasil, esse adjetivo foi legalmente determinado.

Assim, complementando o conceito apresentado no primeiro parágrafo deste capítulo, é possível afirmar que os fundos patrimoniais são universalidades de bens e direitos, recebidos majoritariamente de doações, os quais são obrigatoriamente geridos por pessoa jurídica de direito privado e investidos de maneira a preservar o valor do capital principal,

---

<sup>246</sup> A expressão foi extraída de BEAIRD, Steven; HAYES, William E. *Building an endowment: what, why and how*. Washington: National Catholic Educational Association, 1999, p. 15. Tradução livre do original: “the endowment becomes the gift that lives forever”. Existem *endowments* com prazo determinado, que não se enquadrariam literalmente nessa expressão. Contudo, seja pela sua eloquência ou pela baixa incidência de fundos com essa característica, optou-se por manter a expressão.

gerando resgates recorrentes e previsíveis para sustentar financeiramente um determinado propósito, causa ou entidade de interesse público.

### 3.2 Caridade, *ethos* católico e a Igreja

Se, tal como apontado acima, os *endowments* são um instrumento pelo qual a filantropia dá concretude a seus desígnios, é imprescindível examinar sua origem para, em seguida, fazer-se apontamentos sobre suas características atuais. E esse nascimento não pode ser dissociado de outra prática da qual costumeiramente a filantropia é desvincilhada: a caridade.

Segundo o dicionário Michaelis<sup>247</sup>, o termo tem dois significados – “qualidade moral e espiritual que leva ao amor a Deus e ao próximo”; e “ajuda ou donativo que se dá aos pobres, esmola” – que se entrecruzam na síntese “amor ao próximo, que consiste em ajudar os desvalidos”. Dessas três definições, é possível extrair duas ideias centrais: caridade é uma prática influenciada pela religião e dirigida especificamente a quem dela necessita.

No entanto, apesar de a religião católica ser reiteradamente apontada como a fonte de uma obrigação moral de ajudar os necessitados, não é correto afirmar que isso tenha advindo somente dessa vertente monoteísta. Nesse sentido, os atos de benevolência para com o próximo têm uma posição central também na concepção do judaísmo sobre o sagrado.

Para os judeus, essa prática está diretamente ligada à ideia de justo, o que se percebe pela própria etimologia da palavra *tzedakkah*, que se origina do termo *tzeddek*, até hoje utilizado como sinônimo de justiça, integridade<sup>248</sup>. A caridade, então, reforçaria a estrutura da sociedade, ao mesmo tempo em que compensaria as disparidades de riqueza e poder. Essa obrigação moral é extraída expressamente do quinto livro do Pentateuco:

Quando entre ti houver algum pobre, de teus irmãos, em alguma das tuas portas, na terra que o Senhor teu Deus te dá, não endurecerás o teu coração, nem fecharás a tua mão a teu irmão que for pobre; Antes lhe abrirás de todo a tua mão, e livremente lhe emprestarás o que lhe falta, quanto baste para a sua necessidade. (Deuteronômio 15:7,8)<sup>249</sup>

<sup>247</sup> Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

<sup>248</sup> MAYER, Egon. *Philanthropy and Voluntarism Among the Jews*. New York: Center for the Study of Philanthropy, 1998, p. 7.

<sup>249</sup> Todas as citações da Bíblia foram extraídas da tradução Almeida Corrigida Fiel (ACF).

Nessa esteira, há registro da criação de instituições de caridade do povo de Israel desde os anos 100 AC, ou seja, antes do surgimento da Igreja católica<sup>250</sup>. Por outro lado, a progressiva institucionalização da caridade gerou também um efeito adverso, de insatisfação de parte dos fiéis com critérios de indução desses atos de benevolência e de destinação da ajuda. Conforme explica Kevin Robbins,

Na virada para a Era Cristã, os julgamentos rabínicos consagrados na legislação judaica (*halakha*) começaram a estipular limites aceitáveis de caridade, prescrevendo anulações de dívidas dos doadores e tolerando a indicação de destinatários da ajuda (Collins, 1905). O recolhimento de sobras das colheitas pelos necessitados, por exemplo, foi restrito a um sexto da área da propriedade de cada agricultor. O dízimo e os atos de caridade realizados dentro dos limites sagrados de Jerusalém ganharam maior valor. O papel da caridade no estabelecimento de posição social e dos protocolos do ofício sacerdotal se intensificou. Doações mais meticulosas, mas também mais discutíveis, revigoraram o sectarismo judaico, antecedendo a ascensão do cristianismo. Essas controvérsias catalisaram uma dissidência mais ampla entre judeus insatisfeitos contra as instituições políticas, religiosas e de caridade estabelecidas. Judeus recém-convertidos ao cristianismo se inspiraram nessas queixas e embarcaram em uma busca por sua própria e verdadeira caridade. Assim, as discussões sobre a caridade geraram rebelião e a gênese de uma nova fé.<sup>251</sup>

Com efeito, sem prejuízo dessas iniciativas, bem como de outras verificadas nos Impérios Grego e Romano<sup>252</sup>, há consenso de que o cristianismo – mais especificamente o catolicismo<sup>253</sup> – influenciou profundamente a prática de caridade no mundo ocidental e a formação de associações assistencialistas, a partir do sacrifício material próprio em favor do crescimento espiritual e coletivo.

---

<sup>250</sup> LOEWENBERG, Frank M. *From Charity to Social Justice: The Emergence of Communal Institutions for Support of the Poor in Ancient Judaism*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 2001, p. 116-121.

<sup>251</sup> ROBBINS, Kevin C. *The Nonprofit Sector in Historical Perspective: Traditions of Philanthropy in the West*. In: POWELL, Walter W.; STEINBERG, Richard. *The non-profit sector: A research handbook*. 2. ed. New Haven: Yale Press, 2006, p. 15. Tradução livre do original: “At the turn to the Common Era, rabbinical judgments enshrined in Jewish religious law (*halakha*) began stipulating acceptable material limits to charitable behavior, prescribing nullifications to the jubilees under certain conditions, and condoning donors’ scrutiny and selection of recipients for aid (Collins 1905). Field corners to be left to gleaners, for example, were set at one-sixtieth of the surface area of each farmer’s holding. Tithes and charitable acts accomplished within the sacred boundaries of Jerusalem gained greater acclaim. The role of Jewish charity in setting gradations of social rank and the protocols of priestly office intensified. More punctilious but also more debatable philanthropic acts invigorated Jewish sectarianism antedating the rise of Christianity. These controversies catalyzed broader dissent among disaffected Jews against established political, religious, and charitable institutions. Jewish converts to early Christianity took inspiration from these complaints and embarked on a quest for their own “true charity.” Thus arguments over proper philanthropy sparked rebellion and the genesis of a new faith.”

<sup>252</sup> Na literatura norte-americana, há inúmeros estudos sobre esse período. Por todos, cf. HANDS, Arthur R. *Charity and Social Welfare in Greece and Rome*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1968.

<sup>253</sup> No decorrer deste trabalho, os termos “catolicismo” e “Igreja” dizem respeito à Igreja Católica Apostólica Romana. Não se quer, com isso, desconsiderar a existência de outras vertentes teológicas, mas apenas limitar o campo de estudo à instituição com maior predomínio social.

O *ethos* católico é amplamente conhecido. Ainda que haja divergência interna sobre a extensão da renúncia individual, a ideia básica de abnegação em favor dos necessitados, baseada no amor ao próximo, é um dogma da religião e permeia todos os costumes e hábitos fundamentais indicados. O novo testamento é repleto de passagens que não deixam dúvidas quanto a isso. Vejam-se algumas:

Então dirá o Rei aos que estiverem à sua direita: Vinde, benditos de meu Pai, possuí por herança o reino que vos está preparado desde a fundação do mundo; Porque tive fome, e destes-me de comer; tive sede, e destes-me de beber; era estrangeiro, e hospedastes-me; Estava nu, e vestistes-me; adoeci, e visitastes-me; estive na prisão, e foste me ver. (Mateus 25:34-36)

E disse Pedro: Não tenho prata nem ouro; mas o que tenho isso te dou. Em nome de Jesus Cristo, o Nazareno, levanta-te e anda. (Atos 3:6)

Meus irmãos, que aproveita se alguém disser que tem fé, e não tiver as obras? Porventura a fé pode salvá-lo? E, se o irmão ou a irmã estiverem nus, e tiverem falta de mantimento quotidiano, E algum de vós lhes disser: Ide em paz, aqueantai-vos, e fartai-vos; e não lhes derdes as coisas necessárias para o corpo, que proveito virá daí? Assim também a fé, se não tiver as obras, é morta em si mesma. (Tiago 2:14-17)

Quem, pois, tiver bens do mundo, e, vendo o seu irmão necessitado, lhe cerrar as suas entranhas, como estará nele o amor de Deus? Meus filhinhos, não amemos de palavra, nem de língua, mas por obra e em verdade. (1 João 3:17,18)

Essas passagens demonstram que, para os católicos, caridade está diretamente ligada ao amor ao próximo, e não necessariamente a uma noção de justiça, o que condiz novamente com a etimologia da palavra (do latim, *caritas*, amor que surge de Deus). Há aqui uma mudança drástica de paradigma. Enquanto para os judeus a caridade seria limitada a um ponto em que o doador não se tornasse também pobre, para os católicos não haveria tal restrição, devendo o indivíduo renunciar a todas as suas posses em favor da coletividade, por amor ao seu semelhante.

A pobreza, nas palavras de Jesus Cristo, é uma dádiva: “Bem-aventurados vós, os pobres, porque vosso é o reino de Deus.”; ao passo em que a riqueza é uma maldição: “Ai de vós, os que estais fartos, porque tereis fome. Ai de vós, os que agora rides, porque vos lamentareis e chorareis.”. Nesse contexto, a caridade seria a salvação: “Dai, e ser-vos-á dado; boa medida, recalcada, sacudida e transbordando, vos deitarão no vosso regaço.” (Lucas 6:20,25,38).

Naturalmente que esse *ethos* não se confunde com as práticas institucionais da Igreja. Ao se apresentarem como “amantes dos pobres”, os bispos católicos criaram uma forma de liderança moral dentro das antigas estruturas de poder. Paradoxalmente, em nome da religião e da abnegação absoluta em favor do próximo, a caridade lhes deu suporte popular para avançar cada vez mais sua autoridade sobre as classes sociais menos abastadas.

Com o tempo, a acumulação de bens e poder pela Igreja passou a demandar uma reinterpretação dos textos bíblicos. Clemente de Alexandria (também conhecido como Tito Flávio Clemente), influenciado por seus estudos de filosofia platônica, foi o primeiro a fazê-lo. Em sua obra *The Rich man's salvation*, ele propôs que as referências bíblicas à riqueza e pobreza fossem compreendidas não de maneira literal, mas como metáforas para um estado de espírito:

Não devemos, então, jogar fora as riquezas que beneficiam ao próximo e a nós mesmos. Pois são chamados de posses porque são coisas possuídas, e riqueza porque devem ser bem-vindos e porque foram preparados por Deus para o bem-estar dos homens. [...] A riqueza também é um instrumento da mesma espécie. Se você usá-lo corretamente; ministra à justiça. [...] Portanto, o homem se desfaça, não dos seus bens, mas das paixões de sua alma, que não consentem no melhor uso do que possui; a fim de que, ao se tornar nobre e bom, ele possa usar esses bens também de maneira nobre. 'Dizer adeus a tudo o que temos' e 'vender tudo o que temos' deve, portanto, ser entendido desta forma, como uma referência às paixões da alma.<sup>254</sup>

Durante o Império Bizantino, essa obrigação moral de caridade foi incorporada à legislação. Mudanças lideradas por Justiniano e seus precursores tornaram exigível a promessa de doação, instituíram a vontade do doador como um elemento relevante, facilitaram o recebimento de legados pela Igreja, instituíram benefícios fiscais e permitiram que fundações independentes passassem a intermediar o processo caritativo<sup>255</sup>.

Os administradores dessas organizações eram obrigados por lei a converter todas as doações em propriedade imobiliária, de forma a assegurar, no longo prazo, renda para sua finalidade assistencial, a partir da venda de produtos agrícolas. Tais terras eram marcadas por cláusula de inalienabilidade, instaurando o regime de mão-morta (*mortmain*), que obstava a livre circulação desses bens<sup>256</sup>.

Atualmente, a ideia de livre circulação de bens é facilmente apreendida. É difícil imaginar uma sociedade em que as pessoas e instituições, salvo algumas exceções devidamente justificadas, não possam dispor livremente de seu patrimônio. Historicamente,

---

<sup>254</sup> In: BUTTERWORTH, G. W. *Clement of Alexandria*. Massachusetts: Harvard University Press, London: William Heinemann Ltd, 1960, p. 299. Tradução livre do original: “We must not then fling away the riches that are of benefit to our neighbours as well as ourselves. For they are called possessions because they are things possessed, and wealth because they are to be welcomed and because they have been prepared by God for the welfare of men. [...] Wealth too is an instrument of the same kind. You can use it rightly; it ministers to righteousness. [...] So let a man do away, not with his possessions, but rather with the passions of his soul, which do not consent to the better use of what he has; in order that, by becoming noble and good, he may be able to use these possessions also in a noble manner. ‘Saying good-bye to all we have’ and ‘selling all we have’ must therefore be understood in this way, as spoken with reference to the soul’s passions.”.

<sup>255</sup> BRUCK, Eberhard F. Ethics vs. Law: st. Paul, the fathers of the church and the ‘cheerful giver’ in roman law. *Traditio*, v. 2, pp. 97–121, 1944, em especial p. 115 e ss.

<sup>256</sup> ROBBINS, op. cit., p. 23.

isso nem sempre foi assim e o regime de mão-morta, incidente especialmente sobre as terras, exercia um relevante papel nessa disputa por dinheiro e poder.

Nessa esteira, Evelyn Brody anota que, na Inglaterra feudal, a posse envolvia tanto uma relação pessoal entre o senhorio e vassalo, marcada por deveres recíprocos de proteção e serviço, como a concessão de uma parcela da propriedade fundiária, que deveria ser usufruída em condições pré-determinadas. Dentre essas condições, havia previsão de pagamento de taxas em razão da transmissão da titularidade do serviço, dentre outros motivos, por morte ou pela prática de alguma infração<sup>257</sup>.

O alto valor desses serviços e taxas explica por que a transferência de terra para a Igreja ou qualquer outra instituição de caridade era tão contestada. As instituições nunca morrem, não deixam herdeiros, não cometem traição ou fogem de uma batalha. Como resultado disso, os imóveis transferidos para a Igreja caíam num espaço chamado de mão-morta, que progressivamente gerou concentração de terras sob domínio dessa instituição eclesiástica.

A soma desses fatores – o *ethos* católico, a intermediação desse processo pela Igreja, a reinterpretção dos textos bíblicos e o regime de mão-morta – conduziu de tal forma a uma concentração de patrimônio e poder da Igreja católica que, nos séculos seguintes, a prática de caridade era muito mais associada à religião oficial do que a um ato de amor individual pelo próximo.

### 3.3 Da caridade à filantropia

Essa concentração de terras sob o domínio da Igreja católica não custou a ser objeto de dissídio<sup>258</sup>. Ainda na Inglaterra, a Magna Carta, de 1215; o *Statute of Uses*, de 1536; o *Statute of Charitable Uses*, de 1601; e o *Mortmain Act*, de 1736, bem como a interpretação das referidas normas, trouxeram importantes regras, ora facilitando, ora dificultando a

---

<sup>257</sup> BRODY, op. cit., p. 899 e ss.

<sup>258</sup> Sobre o regime de mão-morta no Brasil, cf. BRITO, Marcel Semião de. Igreja, *Estado e propriedade: a questão dos bens de mão-morta no Primeiro Reinado e Regência (1826-1824)*. 2018. 132 f. Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) – Universidade Federal de Alfenas, 2018. Vale a referência, também, à ação civil pública nº 0039785-24.2011.8.13.0461, ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais, na qual o Tribunal de Justiça daquele estado entendeu que permanece vigente o sistema no Brasil.

perpetuidade da propriedade imobiliária, que somente veio a ser extinta por completo com o *Charities Act*, de 1960.

Os debates no parlamento britânico mostram como a caridade, movida pelo *ethos* católico e apropriada pelas instituições, havia se tornado um inconveniente. Nas palavras de um dos membros da Casa dos Lordes, durante os debates sobre o *Mortmain Act*:

Estou muito longe, meus senhores, de desaprovar todas as instituições de caridade, ou de todas as doações para fins de caridade, seja por morte ou em vida; mas estou convencido de que nossas fundações de caridade tenham se tornado muito numerosas, e, dentre as já estabelecidas, muito ricas e extensas, especialmente se o poder ilimitado de conceder licenças, primeiro conferido à Coroa, pelo estatuto do 7º e 8º do falecido Rei Guilherme, não sejam cautelosamente e moderadamente usados ... pois, pelo pretexto de caridade, as solicitações daqueles que estão interessados nessas fundações e o orgulho e vaidade dos doadores, é para mim altamente provável que uma parte muito grande das terras neste reino possa em breve estar sob o regime de mão-morta, para prejuízo da nação em geral, e para a ruína ou decepção dos mortos, pois não posso deixar de pensar que os herdeiros deles têm algum tipo de direito natural de suceder após sua morte, pelo menos em sua propriedade imobiliária... A doação à qualquer instituição de caridade eu sempre considerarei um ato de injustiça para com o herdeiro, mais do que como um ato de caridade do doador.<sup>259</sup>

A transcrição acima pode transparecer que o problema do regime de mão-morta se adstringia ao conflito das instituições com os herdeiros, mas não era apenas isso. Escrevendo em 1880, Courtney Kenny descreveu também os inconvenientes de ordem geral, lembrando de um tempo em que a Igreja e as organizações de caridade supostamente titulariam metade da propriedade imobiliária do país:

Toda inalienabilidade causa males econômicos e políticos ao país em geral... Uma mercadoria estritamente limitada em quantidade como a terra deve ser tão livremente transferível quanto possível, para que os limites da oferta não sejam artificialmente reduzidos. Lord Hardwicke... lembrou aos Senhores da dificuldade que seus ancestrais encontraram para obter propriedades nos dias em que ‘a igreja e as instituições de caridade perpétuas tinham mais da metade das terras’.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> Apud JONES, Gareth. *History of the Law of Charity 1532-1827*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969, p. 110-111. Tradução livre do original: “I am very far, my Lords, from disapproving of all charitable foundations, or of all donations to charitable uses, either by will or deed; but I am convinced that our charitable foundations may become too numerous, and that some of those we have already established, may become too rich and extensive, especially if the unlimited power of granting licences, first vested in the Crown, by the statute of the 7th and 8th of the late King William, be not cautiously and moderately used... for, by the specious pretence of charity, the solicitations of those who are interested in charitable foundations, and the pride and vanity of donors, it is to me highly probable, that too great a part of the lands in this kingdom may soon come to be in Mortmain, to the prejudice of the nation in general, and to the ruin or unjust disappointment of many a man's poor relations, for I cannot but think that a man's heirs-at-law have some sort of natural right to succeed after his death, at least to his land estate... The giving of any such charity I shall always look on rather as an act of injustice towards the heir-at-law, than as an act of charity in the donor.”.

<sup>260</sup> KENNY, Courtney S. *The true principles of legislation with regard to property given for charitable or other public uses*. 1880. Apud BRODY, op. cit., p. 902. Tradução livre do original: “All inalienability causes both economical and political evil to the country at large.... A commodity so strictly limited in quantity as land is, should be rendered as freely transferable as possible, that the limits of the supply may not be artificially narrowed. Lord Hardwicke... reminded the Lords of the difficulty which their ancestors found in obtaining estates in the days when ‘the church and perpetual charities had above half the lands’.”.



Além da questão imobiliária, que diz respeito às instituições dos homens, também os dogmas católicos passaram a ser postos em xeque, notadamente a partir da reforma protestante liderada por Martinho Lutero e João Calvino, no século XVI, dentre outros. O protestantismo se erigiu desde então como a segunda maior religião cristã do mundo, notadamente forte nos países de origem anglo-saxã, onde se tornou e ainda é predominante.

Um dos pontos de divergência entre catolicismo e protestantismo diz respeito exatamente à relação com os pobres. Enquanto pelo *ethos* católico, doar é um ato de amor, o meio pelo qual os ricos entrariam no reino de Deus, o *ethos* protestante não propunha tal guerra contra a pobreza indiscriminada, que sempre seria um fato da vida, mas um ataque às causas estruturais dessa situação involuntária<sup>261</sup>.

Nesse sentido é que o protestantismo professaria não necessariamente uma sociedade igual para todos, mas sim uma sociedade estável, disciplinada e laboriosa, na qual todas as pessoas trabalhariam tanto quanto pudessem para contribuir para seu progresso. Ao contrário da proposta católica, a mendicância, vadiagem e ociosidade voluntária não justificariam nenhum ato de ajuda, eis que seriam as próprias causas da pobreza.

Com efeito, enquanto para a religião católica a riqueza era um fardo, para os protestantes – em especial na vertente calvinista – passou a ser compreendida como uma dádiva, o resultado do trabalho individual decorrente do talento dado por Deus. Essa mutação semântica dos escritos bíblicos foi analisada em profundidade por Max Weber, em sua obra mais famosa *A ética protestante e o “espírito do capitalismo”*. Nas suas palavras, para o protestantismo:

Falta justamente à vida de quem não tem profissão o caráter metódico-sistemático que, como vimos, é exigido pela ascese intramundana. [...] Não o trabalho em si, mas o trabalho profissional racional, é isso exatamente que Deus exige. [...] Pois se esse Deus, que o puritano vê operando em todas as circunstâncias da vida, indica a um dos seus uma oportunidade de lucro, é que ele tem lá suas intenções ao fazer isso. Logo, o cristão de fé tem que seguir esse chamado e aproveitar a oportunidade. [...] Com certeza não para fins da concupiscência da carne e do pecado, mas sim para Deus, é permitido trabalhar para ficar rico. A riqueza é reprovável precisamente e somente como tentação de abandonar-se ao ócio, à preguiça e ao pecaminoso gozo da vida, e a ambição de riqueza somente o é quando o que se pretende é poder viver mais tarde sem preocupação e prazerosamente. Quando porém ela advém enquanto desempenho do dever vocacional, ela é não só moralmente lícita, mas até mesmo um mandamento. [...] Querer ser pobre, costumava-se argumentar, era o mesmo que querer ser um doente, seria condenável na categoria de santificação pelas obras, nocivo portanto à glória de Deus. E, ainda por cima, quem pede esmola estando apto

---

<sup>261</sup> PULLAN, Brian. Catholics, Protestants, and the Poor in Early Modern Europe. *The Journal of Interdisciplinary History*, v. 35, n. 3, pp. 441–456, 2005.

ao trabalho não só comete o pecado da preguiça, como também afronta o amor ao próximo, diz a palavra do apóstolo.<sup>262</sup>

Essa distinção ética acerca da riqueza e do dever dos ricos para com os pobres é nodal para a diferenciação que se costuma fazer entre caridade e filantropia. A primeira estaria ligada diretamente ao *ethos* católico de amor ao próximo, de assistência direta aos necessitados, em especial no que tange a questões como alimentação, moradia e saúde. Já a filantropia seria uma prática mais associada ao *ethos* protestante, voltada para a correção de distorções estruturais que permitissem condições mínimas aos indivíduos, pobres ou ricos, de exercer seus respectivos dons e individualidades.

Em razão disso, há um aparente consenso sobre a coexistência de dois sistemas distintos de socorro à pobreza no mundo ocidental, um desenvolvido no mundo católico (a caridade) e outro nos países anglo-saxões (a filantropia). Inobstante, sem desconsiderar a importância dos valores instituídos a partir da reforma protestante, não parece correto afirmar que filantropia e protestantismo estejam associados na mesma intensidade quanto caridade e catolicismo.

Nessa esteira, Brian Pullan apontou, ainda em 1975, que a historiografia moderna já tinha evidências suficientes para afastar a ideia de que a reforma protestante teria sido decisiva nessa mudança de paradigma assistencial. Para o historiador britânico,

Uma revolução silenciosa ocorreu recentemente na história dos pobres e da assistência aos pobres no início da Europa moderna. [...] Foi-se o tempo em que sociólogos e estudantes de legislação social encorajaram os historiadores a acreditar que, com a Reforma, desenvolveram-se diferenças fundamentais nas maneiras como a velha e a nova fé tratavam seus pobres - variações que surgiram essencialmente do abandono proposto por Lutero da antiga crença de que as 'boas obras' (incluindo esmolas) ofereciam àqueles que as realizavam um meio direto de garantir a salvação. Comprimir muitas vezes é parodiar. Mas talvez se possa dizer que se acreditava que o advento do protestantismo em todas as suas formas emancipou o assistencialismo do controle de uma Igreja por demais indulgente, o que encorajou os doadores a pensar apenas na salvação da sua própria alma. [...] Os historiadores agora nos dizem que as comunidades católicas e protestantes, cívicas ou mesmo nacionais, chegaram muito perto de seguir exatamente os mesmos princípios, embora com diferenças de ênfase e tempo.<sup>263</sup>

---

<sup>262</sup> WEBER, Max. *A ética protestante e o "espírito do capitalismo"*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, versão Kindle.

<sup>263</sup> PULLAN, Brian. Catholics and the Poor in Early Modern Europe. *Transactions of the Royal Historical Society*, v. 26, pp. 15–34, 1976. Tradução livre do original: "A quiet revolution has occurred of late in the history of poor people and poor relief in early modern Europe. [...] Time was when sociologists and students of social legislation encouraged historians to believe that with the Reformation there developed fundamental differences in the ways in which the old and the new faiths treated their poor – variances which sprang essentially from the abandonment in the wake of Luther of the ancient belief that 'good works' (almsgiving included) offered to those who performed them a direct means of securing salvation. To compress is often to parody. But it can perhaps be said that the coming of Protestantism in all its forms, was believed to have emancipated poor-relief from control of a too-indulgent Church, which encouraged the almsgiver to think only of the benefit to his own immortal soul. [...] Historians now tell us that officially Catholic and officially Protestant communities, civic or

Calcada nessa premissa de que a reforma protestante não foi a causa principal dessa mudança, Sandra Cavallo propõe, a partir de um estudo dos sistemas de caridade em Turim, a existência de duas origens distintas dessa prática. A primeira, já vista, a caridade típica do *ethos* católico. A segunda seria advinda não apenas da nova religião cristã, mas de uma série de fatores teóricos e pragmáticos que resultaram na filantropia como hoje se conhece<sup>264</sup>.

Nesse diapasão, é possível afirmar que no século XVI houve uma aceleração do processo de mudança do sistema de caridade para a filantropia, mas há evidências de que essa dinâmica já existia antes da reforma protestante. Estudos demonstram que outras modificações sociais, políticas e culturais foram igualmente relevantes<sup>265</sup>. Conforme explica Catherine Duprat:

O termo filantropia admite, de fato, um duplo sentido. Sua designação genérica qualifica todas as ações e obras de caráter social, caritativo ou humanitário, sejam ou não de inspiração religiosa. No sentido específico, por outro lado, são chamados de "filantrópicas", em oposição às obras religiosas, as obras pluralistas (neutras ou inter-religiosas) alheias a qualquer objetivo espiritual ou missionário. Qualquer que seja o objeto e a inspiração, as práticas altruístas comumente qualificadas como filantrópicas participam do mesmo processo de expressão da identidade do doador: remetem-no a convicções, situam-se em um espaço social, encaixam-se em uma configuração relacional. Em todos os lugares, eles geram laços sociais, um princípio de emulação de reconhecimento social e legitimação.<sup>266</sup>

Ultrapassada essa certeza de que filantropia – no sentido de contribuição voluntária, estruturada e racional para a consecução de uma finalidade determinada – decorre direta e quase exclusivamente do *ethos* protestante, tem-se aí um campo fértil de pesquisa para se entender em que medida essas práticas se inter-relacionam<sup>267</sup>. Para o que aqui interessa, essa

even national, came very close to following precisely the same principles, though with differences of stress and timing.”.

<sup>264</sup> CAVALLO, Sandra. *Systems of charity in Turim (1541-1789)*. 1993. 342 f. Tese (Doutorado em Filosofia). University of London, 1993.

<sup>265</sup> FEINGOLD, Mordechai. Philanthropy, Pomp, and Patronage: Historical Reflections upon the Endowment of Culture. *Daedalus*, v. 116, n. 1, pp. 155–178, 1987.

<sup>266</sup> DUPRAT, Catherine. *Usage et pratiques de la philanthropie: pauvreté, action sociale et lien social, à Paris, au cour du premier XIXe siècle*. Vols. 1 e 2. Paris: Comitê d’Histoire de la Sécurité Sociale, 1996, p. V-VI. Tradução livre do original: “Le terme de philanthropie admet en fait une double acception. Désignant générique, il qualifie l’ensemble des actions et oeuvres à finalité sociale, caritative ou humanitaire, qu’elles soient ou nom d’inspiration religieuse. Au sens spécifique, en revanche, sont dites ‘philanthropiques’, par opposition aux oeuvres religieuses, des oeuvres pluralistes (neutres ou interconfessionnelles) étrangères à tout objectif spirituel ou missionnaire. Quels qu’en soient l’objet et l’inspiration, les pratiques altruístes communément qualifiées de philanthropiques participent d’une même démarche d’expression d’identité du donateur: elles le réfèrent à des convictions, le situent dans un espace sociale, l’inscrivent au sein d’une configuration relationnelle. Partout, elles sont génératrices de lien social, principe d’émulation de reconnaissance et légitimation sociales.”.

<sup>267</sup> Uma análise mais atual do tema consta em CADGE, Wendy; WUTHNOW, Robert. *Religion and the Nonprofit Sector*. In: POWELL, op. cit., pp- 485-505.

dissociação é importante para o estudo de um fenômeno mais recente e tão complexo como: a nova filantropia, também chamada de filantrocapitalismo.

### 3.4 Filantropia de mercado e filantrocapitalismo

O estudo da filantropia moderna encontra em Andrew Carnegie seu personagem principal, mesmo já tendo decorrido um século desde a sua morte<sup>268</sup>. Carnegie nasceu na Escócia e emigrou com sua família para os Estados Unidos em 1848, com apenas 12 anos. Começou a trabalhar cedo como telegrafista e pouco tempo depois já contava com investimentos no setor de infraestrutura, como ferrovias, vagões-dormitório, pontes e torres de petróleo.

Em 1892, fundou a Pittsburgh's Carnegie Steel Company, vendida nove anos depois para o grupo J. P. Morgan, em uma das maiores transações da história, o que lhe rendeu o *status* de homem mais rico de sua era e um dos mais afortunados de todos os tempos. Além de empresário, Carnegie era também um filantropo e escreveu dois artigos<sup>269</sup> – unificados posteriormente em um único texto<sup>270</sup> – que forjaram e até hoje representam a base teórica da filantropia moderna.

Já na primeira frase do seu Evangelho da Riqueza (*Gospel of Wealth*), Carnegie anuncia seu ponto de vista: o problema da nossa época é a administração adequada da riqueza – ou seja, não a riqueza em si – para o fortalecimento dos laços de solidariedade entre ricos e pobres. Para ele, a desigualdade entre classes seria um ótimo preço a se pagar por uma sociedade afortunada, a tal ponto que mesmo os pobres se beneficiariam da riqueza alheia.

Carnegie acreditava que algumas pessoas seriam dotadas de capacidade e disposição para empreender e, com isso, também enriquecer, mas isso também viabilizaria a geração de

---

<sup>268</sup> Sobre a vida de Andrew Carnegie, cf. NASAW, David. *Andrew Carnegie*. New York: Penguin Press, 2006 e CARNEGIE, Andrew. *Autobiography of Andrew Carnegie*. London: Constable & CO Ltd, 1920.

<sup>269</sup> CARNEGIE, Andrew. Wealth. *The North American Review*, v. 148, n. 391, pp. 653-664, June 1889 e CARNEGIE, Andrew. The Best Fields for Philanthropy. *The North American Review*, v. 149, n. 397, pp. 682-698, December 1889.

<sup>270</sup> Id. The Gospel of Wealth. New York, 1889. Disponível em: <[https://media.carnegie.org/filer\\_public/0a/e1/0ae166c5-fca3-4adf-82a7-74c0534cd8de/gospel\\_of\\_wealth\\_2017.pdf](https://media.carnegie.org/filer_public/0a/e1/0ae166c5-fca3-4adf-82a7-74c0534cd8de/gospel_of_wealth_2017.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2021.

empregos e produção de bens para os demais. Daí porque a fortuna de poucos não deveria ser deplorada pelos demais, mas sim agradecida. Essa riqueza, porém, não pertenceria propriamente ao homem que a controlasse.

Ele seria um mero fiduciário da sociedade, colocando a seu serviço a sabedoria, experiência e habilidade superiores de administrar, fazendo por ela melhor do que fariam ou poderiam fazer os demais homens. Ao assim considerar, Carnegie acreditava que essa fidúcia importava ao seu titular alguns deveres: em primeiro lugar, incumbir-lhe-ia dar exemplo de vida modesta e sem ostentação, evitando exhibições ou extravagâncias.

Todo excedente deveria ser direcionado para a filantropia estratégica<sup>271</sup>, é dizer, para fornecer em parte os meios pelos quais aqueles que desejassem melhorar pudessem fazê-lo. Mas nunca (ou raramente) fazer tudo por eles. Para Carnegie, a caridade indiscriminada importava sérios obstáculos ao aprimoramento da sociedade. Nas suas palavras, “seria melhor para a humanidade que milhões de dólares fossem jogados no mar do que gastos para encorajar os preguiçosos, os bêbados, os indignos”<sup>272</sup>.

O autor forneceu exemplos de atos filantrópicos que considerava apropriados: a fundação de uma universidade, edificação de bibliotecas, construção ou ampliação de hospitais e laboratórios, provisão de parques públicos<sup>273</sup>, espaços de cultura, piscinas e igrejas<sup>274</sup>. E concluiu afirmando essas são apenas algumas formas de filantropia, não as únicas, e que a singular exigência do Evangelho da Riqueza é que essas ações fossem adotadas ainda em vida.

Com efeito, se por um lado Andrew Carnegie foi responsável por fixar as bases teóricas para a filantropia moderna, foram os Rockefeller que institucionalizaram e profissionalizaram essa atividade. John Rockefeller Sênior viu na filantropia a forma de reverter sua imagem pública negativa e, além de instituir a *Rockefeller Foundation*, trabalhou

---

<sup>271</sup> O termo usado pelo autor não foi filantropia (*philanthropy*), mas sim caridade (*charity*). No entanto, no decorrer do texto é possível depreender que o sentido por ele proposto se adequa melhor àquilo que aqui se vem chamando de filantropia.

<sup>272</sup> CARNEGIE, op. cit., nota 270, p. 13. Tradução livre do original: “for one of the serious obstacles to the improvement of our race is indiscriminate charity. It were better for mankind that the millions of the rich were thrown into the sea than so spent as to encourage the slothful, the drunken, the unworthy”.

<sup>273</sup> O autor inseriu o patrimônio cultural, tanto de valor histórico como estético, no conceito de parques públicos.

<sup>274</sup> Apesar de ser membro moderado da Igreja Presbiteriana, Carnegie doou, em 1914, US\$ 2 milhões para a Church Peace Union, uma organização não-governamental ligada ao protestantismo, mas que também mantinha laços com a igreja católica e com o judaísmo. Isso demonstra que a proposta dele já traz um sentido bastante mais laicizado de filantropia. Sobre o ponto, cf. PRESTON, Andrew. To Make the World Saved: American Religion and the Great War. *Diplomatic History*, v. 38, n. 4, pp. 813–825, 2014.

junto ao Congresso Nacional norte-americano para criar o suporte jurídico que facilitasse a transferência de dinheiro privado para instituições sem fins lucrativos de interesse público<sup>275</sup>.

A dinastia Rockefeller transformou para sempre o campo da filantropia, notadamente junto às políticas de saúde e educação, dissociando-o em definitivo da ética religiosa e o inserindo no sistema político-social capitalista. Especificamente na seara cultural, esse papel é atribuído à já referida *Ford Foundation*, que chegou a ser a instituição filantrópica mais rica do mundo, e em meados de 1960 a maior financiadora de cultura nos EUA<sup>276</sup>.

Essa filantropia associada a grandes nomes como Andrew Carnegie, John Rockefeller e Henry Ford, por vezes chamada de grande filantropia (*big philanthropy*)<sup>277</sup>, é central para a compreensão da dinâmica sociopolítica norte-americana. No entanto, a filantropia de massa (*mass philanthropy*), praticada pelos trabalhadores e cidadãos de classe média, também tem um papel importante, senão apenas em termos financeiros, mas para firmar a cultura da doação<sup>278</sup>.

Nessa esteira, Arthur Brooks, em sua obra *Who Really Cares*, aponta que nove das dez famílias mais ricas dos EUA contribuem para filantropia todos os anos, mas que, em termos proporcionais, os menos afortunados comprometem uma parcela maior de sua renda para essa finalidade. Na média, três em cada quatro famílias fazem doações regulares de cerca US\$ 1.800,00 (3,5% de sua renda)<sup>279</sup>.

A filantropia de massa é, portanto, uma realidade. No entanto, Brooks também confirmou que, apesar disso, cerca de dois terços do total de doações advêm de 3% das famílias norte-americanas mais abastadas, o que ratifica a hipótese de que a grande filantropia cada vez mais se consolida como a principal fonte de renda desse setor. Mais ainda, significativa parcela dessa atividade está concentrada em pouquíssimas pessoas, um fenômeno que passou a ser chamado recentemente de filantrocapitalismo.

---

<sup>275</sup> MARTEL, Frédéric. *De la culture en Amérique*. Paris: Flammarion, 2006 *apud* BARBALHO, Alexandre. *Cultura e Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 63-64.

<sup>276</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>277</sup> Não é incomum o uso dessa expressão *big philanthropy*, em oposição à filantropia de massa. Nesse sentido, cf. LENKOWSKY, Leslie. *Big Philanthropy*. *The Wilson Quarterly* (1976-), v. 31, n. 1, pp. 47-51, 2007.

<sup>278</sup> ZUNZ, Olivier. *Philanthropy in America: a History*. New Jersey: Princeton University Press, 2012, versão Kindle.

<sup>279</sup> BROOKS, Arthur C.. *Who Really Cares: The Surprising Truth About Compassionate Conservatism - America's Charity Divide - Who Gives, Who Doesn't, and Why It Matters*. New York: Basic Books, 2007, p. 3.

Filantropocapitalismo é uma terminologia nova e, portanto, de significado ainda em construção. Para sua compreensão, é importante limpar o campo analítico e estabelecer as distinções entre expressões conexas, mas intrinsecamente diferenciadas<sup>280</sup>. Nesse sentido, além de filantropocapitalismo, há três nomenclaturas que demandam aprofundamento: empreendedorismo social (*social enterprise*), responsabilidade social corporativa (*corporate social responsibility*) e filantropia de mercado (*venture philanthropy*).

Apesar de a ideia não ser propriamente nova, empreendedorismo social é uma expressão que ganhou rápida popularidade no início do século XXI. É um negócio impulsionado por fazer a diferença para as comunidades ou para o meio ambiente, a partir de métodos inovadores, cujo propósito social está no cerne de sua atuação. Essa noção não está associada a um ou outro campo em específico – estatal, mercantil ou o terceiro setor – mas caracteriza uma lógica que pode estar presente em todos eles.

Diferencia-se da responsabilidade social corporativa pois essa última, como visto no capítulo anterior, é uma característica ligada às corporações, ou seja, às empresas com finalidade lucrativa, componentes do segundo setor. No entanto, como a perspectiva da inovação não está diretamente associada à RSC, ainda que também possa estar presente, não parece correto afirmar que essa seja espécie daquela.

Já a filantropia de mercado (*venture philanthropy*) é um termo especificamente ligado ao terceiro setor e pode ser conceituado como o uso dos métodos típicos do meio empresarial por parte das organizações sem fins lucrativos para a consecução de sua finalidade institucional. Existem vários outros adjetivos que dão essa mesma noção: nova filantropia, engajada, estratégica, efetiva e de impacto.

Em suma, há uma busca por maior eficiência no setor, é dizer, pela realização do melhor resultado possível dada as limitações existentes. À luz dessa mentalidade, filantropia não seria mais entendida como simplesmente “dar um cheque”, mas adotar medidas para que o dinheiro efetivamente surta os resultados pretendidos<sup>281</sup>. Sobre isso, Judith Rodin, então

---

<sup>280</sup> As semelhanças e diferenças conceituais foram estabelecidas por EDWARDS, Michael. *Just Another Emperor? The Myths and Realities of Philanthrocapitalism*. New York: Demos, 2008, p. 15 e ss.

<sup>281</sup> É sempre difícil tratar de eficiência no campo da filantropia. Veja-se o exemplo citado por Matthew Bishop e Michael Green: “Carnegie pode ter inventado a fórmula que os filantropocapitalistas de hoje usam. Ele deu dinheiro para financiar teatros em muitas cidades que precisavam. No entanto, o edifício pelo qual ele é mais famoso, o New York’s Carnegie Hall, ele criou como uma empresa com fins lucrativos, não como um projeto filantrópico. Nova York já tinha uma abundância de teatros e casas de show, então a única exigência para construir o Carnegie Hall (que sua esposa implorou que ele construísse) era que houvesse pagantes suficientes para mantê-lo em funcionamento. No final, não foram suficientes. Nunca saberemos se Carnegie teria ficado feliz em ver o seu fechamento, mas hoje o Carnegie Hall, muito amado em todo o mundo, é sustentado pela filantropia de algumas das pessoas mais ricas de Nova York. E se alguns deles não se importam nem um pouco

presidente da Rockefeller Foundation, propôs em 2017 a identificação de três fases da filantropia moderna.

A filantropia 1.0, adjetivada de científica, seria aquela iniciada por Carnegie e Rockefeller na virada do século XX, em que as figuras do empresário e do filantropo se misturariam. Já a filantropia 2.0, surgida em especial na segunda metade do século XX, seria marcada pelo surgimento de organizações voltadas para essa finalidade, que alguns anos depois passariam a constituir o terceiro setor (nos EUA, *nonprofit sector*), conforme visto no capítulo anterior.

Por fim, a nova filantropia seria uma resposta aos efeitos adversos da globalização, calcada na multidisciplinariedade, inovação, objetividade e que buscasse gerar efetivo impacto sobre o problema constatado. Nas suas palavras,

Nossa nova abordagem se concentra em iniciativas especificamente definidas e com tempo limitado, que enfrentam grandes problemas nos quais nosso envolvimento possa trazer um impacto significativo... estamos enfrentando problemas que exigem maior dinamismo – para entrar em ação rapidamente – quando os problemas são urgentes e sensíveis ao tempo, além de continuar a investir naqueles que exigem um compromisso de longo prazo. Estamos cada vez mais buscando novas formas de parceria com outros atores. E, mais importante, estamos enfatizando o trabalho que aumenta a capacidade de construção e resiliência e produz mudanças sistêmicas.<sup>282</sup>

Sem desconsiderar a importância do dinheiro, parece que a filantropia de mercado – ou filantropia 3.0 – está muito associada à capacidade de interlocução dos seus líderes, de movimentar as pessoas e instituições no sentido desejado. Talvez o melhor exemplo disso seja a Bill & Melinda Gates Foundation (BMGF), que em 2005 tinha um *endowment* de US\$ 28,8 bilhões e no ano seguinte dobrou seu patrimônio pela capacidade de convencer o bilionário Warren Buffet a lhe doar a maior parte de sua fortuna<sup>283</sup>.

com o sofrimento do mundo e estão doando apenas para se exibir, como alegam os críticos, as artes são provavelmente uma causa melhor do que gastar em luxos egoístas, como iates ou voos espaciais.”. (BISHOP, Matthew; GREEN, Michael. *Philanthrocapitalism: How Giving Can Save the World*. New York, Berlim, Londo: Bloomsbury Press, 2008, versão Kindle, tradução livre)

<sup>282</sup> BRILLIANT, L.; WALES, J., Rodin, J.. The Changing Face of Philanthropy. Global Philanthropy Forum, 6th Annual Conference, *Financing Social Change: Leveraging markets and entrepreneurship*. Mountain View, CA, 2007, p. 9. Tradução livre do original: “Our new work focuses on specifically defined, time-limited initiatives that address big problems where we feel our involvement can bring a distinct and comparative advantage ...we are tackling problems that require us to be more nimble – to jump in quickly – when the problems are urgent and time-sensitive, as well as continuing to invest in those that require longer-term commitment. We are seeking novel and newer forms of partnerships with a variety of players. And, importantly, we are emphasising work that enhances building capacity and resilience and produces systemic change.”.

<sup>283</sup> OKIE, Susan. Okie, S. Global Health: The Gates-Buffet Effect. *New England Medical Journal*, n. 355, p. 1084-1088, 2006. De acordo com o relatório anual de 2020, a BMGF possuía em 31/12/2020 um patrimônio de US\$ 51.9 bilhões, quase um bilhão superior ao ano anterior. Disponível em: <[https://docs.gatesfoundation.org/documents/F\\_151002C-1B\\_Bill&MelindaGatesFoundation\\_FS.pdf](https://docs.gatesfoundation.org/documents/F_151002C-1B_Bill&MelindaGatesFoundation_FS.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2021.



Com efeito, a capacidade de interlocução do casal Bill e Melinda Gates, somada à reconhecida aptidão da instituição por eles criada de executar operacionalmente suas propostas, permitiu-lhes receber em confiança tamanho patrimônio, que certamente lhes proporciona uma extensão muito maior de atuação. Isso ilustra o que é tido hoje como filantropia de mercado.

Filantropocapitalismo, apesar de ser um termo conexo e até o momento em construção, parece exigir um passo além. Não basta à organização atuar de acordo com os métodos tipicamente mercantis, mas ela deve ser grande e influente o suficiente para que essa atuação produza uma efetiva força direcional em relação à sociedade. Nesse sentido, Michael Edwards propõe um núcleo distintivo do filantropocapitalismo, fulcrado em três premissas.

Em primeiro lugar, deve haver uma grande quantidade de dinheiro direcionado à filantropia, hoje em sua maioria proveniente de um pequeno grupo de bilionários surgidos nos anos 1990 e 2000 do setor de tecnologia da informação e finanças. Além disso, cumpre que haja uma crença de que os métodos de mercado são mais adequados para resolver os problemas sociais do que aqueles usados pelo setor público. Por fim, a justificativa de que esses métodos possam de fato resultar em uma transformação social, e não apenas no aumento do acesso a determinados bens ou serviços.

Nesse sentido, Andrew Carnegie foi o pai da filantropia moderna e, com sua fortuna, contribuiu muito para a saúde nos EUA, construindo hospitais, centros de pesquisa etc. Mas Bill Gates e outros bilionários filantropos levaram a filantropia a um patamar até então impensável: não se trata mais de construir hospitais, mas de erradicar a malária e descobrir a cura do câncer. É nessa extensão que se propõe a compreensão do termo filantropocapitalismo.

Não tomando cada filantropo individualmente, eis que exceções sempre existem, mas como um fenômeno amplo, não há dúvida acerca das boas intenções do filantropocapitalismo. Isso, porém, não o torna infenso a críticas. É o que se apontará a seguir.

### 3.5 A outra face da filantropia

A crítica ao sistema capitalista – muitas vezes reduzida à questão da mais-valia aduzida por Karl Marx<sup>284</sup> – não é nova. No entanto, mesmo dentre os que aceitam o sistema, seja por razões ideológicas ou pragmáticas, é possível verificar argumentos válidos contrários à filantropia de mercado e principalmente ao filantrocapitalismo.

Com efeito, em um de seus sermões, Martin Luther King Jr. anotou que “a filantropia é louvável, mas não deve fazer com que o filantropo ignore as circunstâncias de injustiça econômica que tornam a filantropia necessária.”<sup>285</sup>. Essa ideia foi expressamente citada por Darren Walker, presidente da *Ford Foundation*, em sua carta “Rumo a um novo evangelho de riqueza” (*Toward a new gospel of wealth*), na qual propõe uma redefinição das premissas básicas formuladas por Carnegie. Vejam-se alguns trechos:

Onde Carnegie identificou o analfabetismo como fonte de desigualdade, por exemplo, agora entendemos que o inverso é verdadeiro – ou, pelo menos, que uma simbiose complexa está em ação. Entendemos, de uma forma que ele não entendia, que as desigualdades sociais, culturais, políticas e econômicas se estabelecem reforçando as condições iniciais de vida – nas casas, nos bairros e nas escolas – que criam ciclos de pobreza, analfabetismo, e falta de oportunidade.

[...]

Em instituições filantrópicas como a nossa, devemos perguntar: Como nosso privilégio nos impede de nos envolvermos com as verdadeiras raízes da desigualdade e da pobreza que alienam as pessoas? Como nosso trabalho – concessão de bolsas, políticas de pessoal e contratação, e até mesmo nosso comportamento em relação aos parceiros e beneficiários – reforça a desigualdade estrutural em nossa sociedade? Por que ainda somos necessários e o que podemos fazer para construir um mundo onde não sejamos mais tão necessários?

Para filantropos individuais, é possível fazer um conjunto semelhante de perguntas: as regras de jogo segundo as quais eu acumulei minha riqueza são niveladas e justas? O sistema privilegia pessoas como eu de maneira a aumentar minhas vantagens?<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> MARX, Karl. *O Capital*. Volume 1. São Paulo: Boitempo, 2013, em especial o capítulo VII da parte III: “Processo de Trabalho e Processo de Produção de Mais Valia”.

<sup>285</sup> KING JR., Martin Luther. *Strength to Love*. Boston: Beacon Press, 1981. Tradução livre do original: “Philanthropy is commendable, but it must not cause the philanthropist to overlook the circumstances of economic injustice which make philanthropy necessary.”.

<sup>286</sup> Disponível em: <<https://www.fordfoundation.org/just-matters/just-matters/posts/toward-a-new-gospel-of-wealth/>>. Acesso em: 13 ago. 2021. Tradução livre do original: “Where Carnegie might have identified illiteracy as a source of inequality, for example, we now understand that the reverse is true—or, at the very least, that a complex symbiosis is at work. We understand, in a way he did not, that social, cultural, political, and economic inequalities set in place reinforcing conditions from the very start of life—in homes, in neighborhoods, and in schools—that create cycles of poverty, illiteracy, and lack of opportunity. [...] Within legacy institutions like ours, we should ask, How does our privilege insulate us from engaging with the most difficult root causes of inequality and the poverty in which it ensnares people? How does our work – our approach to awarding grants,

O jornalista Anand Giridharadas, autor do *best-seller* “Os vencedores levam tudo” (*The winners take all*), contextualiza essa carta e as ideias subjacentes a partir de uma entrevista por ele conduzida no banco de trás de uma limusine Lincoln, a caminho de um jantar em que o executivo pretendia apresentar suas ideias igualitárias a um grupo de filantropos. Ao final do capítulo, Giridharadas aponta que Walker “prometeu e parecia acreditar que ele poderia mudar as pessoas, e não o contrário. [...] Até agora, seu único compromisso fora mudar de Coca Diet para Pepsi Diet”<sup>287</sup>.

Seja como for, a referida carta traz a principal crítica que costuma ser feita à filantropia de mercado e ao filantropocapitalismo: a existência de uma desigualdade estrutural na sociedade não seria, como proposto por Carnegie, a causa da concentração de riqueza, mas sim uma consequência dela. Aceita essa premissa, seria logicamente impossível que a consequência (filantropia) fosse usada para combater a causa (desigualdade)<sup>288</sup>.

De fato, o sistema capitalista de acumulação de riqueza permite à filantropia galgar outro patamar, mas ao mesmo tempo cria aqueles que David Callahan chamou de supercidadãos<sup>289</sup>. Para o jornalista – criador do *site Inside Philanthropy* –, na vida pública o poder advém de várias formas. Uma das mais tangíveis delas é pela capacidade de moldar as comunidades onde as milhões de pessoas vivem.

Nesse sentido, os defensores da filantropia de mercado e do filantropocapitalismo já não se fundamentam tanto em um suposto direito natural à riqueza, tal como propunha o Evangelho da Riqueza de Andrew Carnegie. Atualmente, parece pesar mais o argumento pragmático de que o Estado é ineficiente para conduzir essa redistribuição de riqueza, característica da sociedade capitalista, cabendo, portanto, à iniciativa privada fazê-lo.

*our hiring and contracting policies, even our behavior toward our partners and grantees – reinforce structural inequality in our society? Why are we still necessary, and what can we do to build a world where we no longer are as necessary? For individual philanthropists, it may well be appropriate to ask a similar set of questions: Is the playing field on which I accumulated my wealth level and fair? Does the system privilege people like me in ways that compound my advantages?”.*

<sup>287</sup> GIRIDHARADAS, Anand. *Os vencedores levam tudo: a farsa de que a elite muda o mundo*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020, eBook. A referência aos refrigerantes coca-cola e pepsi é uma provocação ao fato – referido no próprio livro – de que Darren Walker havia assumido uma posição junto à PepsiCo incompatível, na opinião do autor, com a proposta de mudança no campo da filantropia.

<sup>288</sup> No mesmo sentido, HALL, Peter Dobkin. *Philanthropy, the Nonprofit Sector & the Democratic Dilemma*. *Daedalus*, v. 142, n. 2, pp. 139–158, 2013.

<sup>289</sup> CALLAHAN, David. *The Givers: wealth, power and philanthropy in a new gilded age*. New York: Alfred A. Knopf, 2017.

Há pelo menos duas falhas nesse argumento. Em primeiro lugar, a multicitada premissa de que o Estado é ineficiente até hoje não foi suficientemente demonstrada<sup>290</sup>. Com efeito, se a lógica do setor público é diferente do privado, não se pode comparar a eficiência de um e de outro sem uma metodologia que permita sopesar resultados além da simples produção de bens e dinheiro.

Ademais, em especial nos EUA, o campo da filantropia não é tão privado como comumente se apregoa, eis que goza de substantivo incentivo fiscal. Como as receitas dessas entidades nem sempre são abertas, não se sabe exatamente o quantitativo de renúncia fiscal envolvido, mas há referências, a partir dos formulários preenchidos anualmente<sup>291</sup>, apontando se tratar de algumas dezenas de bilhões de dólares<sup>292</sup>.

Sobre isso, existe um aparente consenso de que isenções fiscais tendem a estimular um comportamento pretendido – no caso, a filantropia –, mas é muito difícil precisar a relação entre custo e extensão desse efeito, chamada na economia de elasticidade-preço<sup>293</sup>. Há quem aponte que existe um ponto de inflexão, a partir do qual o custo da renúncia fiscal não compensa mais o (pouco ou nenhum) benefício gerado.

A partir daí, não se poderia mais falar em estímulo de comportamento privado, mas sim em subsídio público, que pode se justificar para pequenas e médias organizações do terceiro setor, mas talvez não para o fortalecimento instituições já muito poderosas. Do contrário, estar-se-ia reforçando ainda mais a acumulação de capital e poder nas mãos de poucas pessoas.

---

<sup>290</sup> Apontando uma série de problemas também no terceiro setor, inclusive casos de corrupção, veja-se SMITH, David; ENG, Sharon; ALBERTSON, Kelly. *The Darker Side of Philanthropy: How Self-Interest and Incompetence Can Overcome a Love of Mankind and Serving the Public Interest*. In: JUNG, Tobias; PHILLIPS, Susan D.; HARROW, Jenny. *The Routledge Companion to Philanthropy*. Abingdon: Routledge, 2016.

<sup>291</sup> Os chamados formulários 990 (990 forms) devem ser preenchidos anualmente para a percepção da isenção fiscal prevista na seção 501(c) do *Internal Revenue Code* norte-americano.

<sup>292</sup> BRODY, Evelyn; CORDES, Joseph J.. *Tax Treatment of Nonprofit Organizations*. In: BORIS, Elizabeth T.; STEUERLE, C. Eugene. *Nonprofits and Government: collaboration and conflict*. 3. ed. New York: The Urban Institute Press, 2016, p. 81.

<sup>293</sup> SIMON, John; DALE, Harvey; CHISOLM, Laura. *The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations*. In: POWELL, op. cit., p. 272.

### 3.6 Filantroestatismo

Como visto, a filantropia está intrinsecamente conectada com a ideia de liberalidade, seja propositada ou despropositada, caritativa ou de mercado, difusa pela sociedade ou concentrada em poucos atores. Enfim, dá-se no âmbito privado, ainda que fulcrada em uma lógica não-lucrativa. Mesmo eventuais questões fiscais, tais como apontadas acima, não parecem retirar essa característica.

Há, porém, iniciativas que tendem a mudar drasticamente essa premissa: uma delas, o projeto de pesquisa Filantropização via Privatização – FvP (*Philanthropication thru Privatization – PtP*), executado conjuntamente pelo *East-West Management Institute* e pelo *Johns Hopkins Center for Civil Society Studies*, sob a liderança do professor Lester Salamon<sup>294</sup>.

Em suma, a expressão é descrita como “uma transação em que os ativos essencialmente públicos ou quase públicos são transformados no todo ou em parte em fundos patrimoniais para fins filantrópicos sob o controle de instituições filantrópicas significativamente autônomas”<sup>295</sup>. Três características formam o cerne dessa definição. Primeiramente, cumpre haver um ativo público ou quase público<sup>296</sup>.

Além disso, o fundo patrimonial filantrópico deve ser gerido por uma instituição filantrópica autônoma, que resulta de, ou recebe, recursos provenientes da privatização desse ativo. Por fim, esse processo de transformação do ativo para usos filantrópicos deve se dar no curso, e como decorrência direta, de alguma forma de desinvestimento público ou quase público.

Nessa esteira, o estudo cita cinco tipos de FvP:

Tipo I: uma empresa estatal que é vendida para um investidor ou transformada em uma empresa com fins lucrativos com a propriedade dos bens ou o produto de sua venda transferidos, no todo ou em parte, para uma fundação nova ou já existente (por exemplo, a venda das ações da empresa automobilística e de munições Volkswagen, anteriormente de propriedade do Estado, e a transferência da maior parte dos recursos obtidos para a recém-formada Fundação Volkswagen).

---

<sup>294</sup> A nota conceitual do projeto está disponível em: <[http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2020/02/PtP-Concept-Note\\_UPDATED\\_2.18.2020.pdf](http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2020/02/PtP-Concept-Note_UPDATED_2.18.2020.pdf)>. Acesso em: 16 ago. 2021.

<sup>295</sup> SALAMON, Lester M. *Filantropização via Privatização: garantindo receitas permanentes para o bem comum*. São Paulo: IDIS, 2016, p. 30.

<sup>296</sup> A classificação de quase público é presente no direito norte-americano, mas não tanto no brasileiro. Optou-se por manter a referência constante no original, eis que o estudo é transnacional.

Tipo II: algum outro ativo de propriedade pública, como um edifício ou uma instituição cultural que é cedida a uma fundação sem fins lucrativos (por exemplo, a conversão de companhias públicas de ópera da Itália em fundações com direito perpétuo de utilizar seus teatros de ópera existentes de forma gratuita).

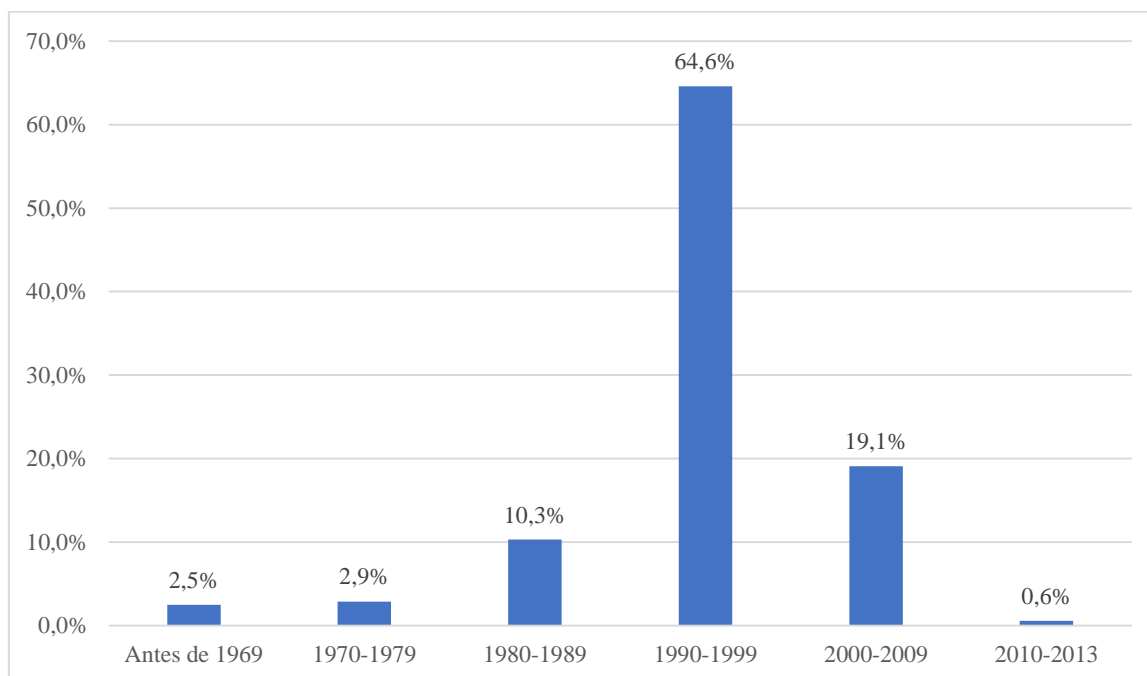
Tipo III: um fluxo de renda resultante do controle governamental sobre algum ativo que gera renda para fins especiais (por exemplo, receitas de loteria ou pagamentos de direitos minerais que o governo se compromete a compartilhar com uma fundação filantrópica; outro exemplo seria o compromisso contratual da Loteria Nacional Belga de dedicar anualmente uma determinada parcela de seus rendimentos à Fundação Rei Baudouin da Bélgica).

Tipo IV: uma conversão de dívida (por exemplo, uma operação de perdão da dívida externa que exige do governo beneficiário a aplicação de uma quantia equivalente, em moeda local, em uma instituição filantrópica dedicada a algum fim filantrópico ou de utilidade pública; outro exemplo é a proteção de florestas tropicais ou melhoria das condições de vida e saúde dos pobres).

Tipo V: uma organização quase pública ou quase privada (por exemplo, uma organização sem fins lucrativos ou associação mútua que é convertida em uma empresa com fins lucrativos e tem seus ativos colocados no todo ou em parte em um fundo patrimonial filantrópico).<sup>297</sup>

Diagnosticou-se, a partir da identificação de 539 instituições, que a FvP já era um fenômeno comum em quase todo o mundo ocidental, eminentemente em seu tipo V, que representava cerca de 75% do total. Desses casos, verificou-se uma predominância de FvP na década de 1990, conforme se percebe do gráfico abaixo:

**Gráfico 6** – Distribuição das fundações FvP por ano da transação



Fonte: SALAMON, op. cit., nota 295, p. 42.

<sup>297</sup> Ibid., p. 31-32.

A privatização da *Volkswagen Company* e a criação da Fundação Volkswagen foi o primeiro e mais proeminente caso identificado, mas há outros igualmente importantes. No Brasil, foram citados três exemplos disso, mas sem maiores detalhamentos: a criação da Fundação Banco do Brasil (tipo II), da Fundação Telefônica (tipo I) e da Fundação Vale do Rio Doce (tipo I).

Os dados coletados são substantivos e a ideia de criação, a partir desses arranjos, de instituições privadas voltadas para a uma finalidade pública é interessante. Contudo, sem prejuízo da concretização como política pública estatal – ou seja, coercitiva –, há uma grave inconsistência da proposta com relação ao conceito de filantropia.

Nesse sentido, como visto acima, tanto caridade como filantropia são condutas marcadas pela liberalidade, decorrência de obrigações morais propositadas ou despropositadas, mas que por definição não podem ser impostas ou executadas diretamente pelo Estado. Do contrário, toda a lógica cooperativa do terceiro setor se transmuda em uma atuação pública, a qual, ainda que também voltada para o bem comum, é exercida sob premissas diferenciadas daquelas ora em exame.

Sem tratar especificamente de FvP, a antropóloga Patricia Kunrath Silva, com base em profunda pesquisa de campo, propõe em sua tese de doutorado existir uma “filantropia à brasileira”, denominada provocativamente de filantroestatismo, em contraposição ao suposto distanciamento entre a elite norte-americana e o governo na abordagem filantrocapitalista<sup>298</sup>.

Para tanto, ela recorre à teoria sociológica de Raymundo Faoro, segundo a qual o patrimonialismo brasileiro, fonte da burocracia e corrupção, seria decorrência direta do processo de colonização conduzido por Portugal, caracterizado pela apropriação e utilização do Poder Público como se fosse privado<sup>299</sup>. Nessa esteira, o economista José Norton descreveu a proposta de Pina Manique, um magistrado do século XVIII, para que o iluminismo filantrópico que se espalhava pela Europa fosse suportado diretamente pelo Estado português:

---

<sup>298</sup> SILVA, Patricia Kunrath. *Filantropia e Investimento Social Privado nos Estados Unidos e no Brasil: redes transnacionais de governança econômica*. Tese (Doutorado em Antropologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017, em especial p. 67 e ss. A autora já havia feito referência ao termo filantroestatismo em artigo publicado no ano anterior, mas claramente produto de sua pesquisa de doutoramento. Cf. SILVA, Patricia Kunrath. A outra face da desigualdade: a articulação das elites no campo da filantropia e investimento social privado. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 4, n. 7, pp. 135-174, 2016.

<sup>299</sup> Sobre o assunto, cf. FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1958. No mesmo sentido, entre outros, v. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, e HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

A criação da Casa Pia da qual a rainha o encarregou foi a oportunidade de pôr em prática entre nós o chamado “iluminismo filantrópico” que se espalhava pelas outras cortes da Europa. [...] Pina Manique quando mais tarde lhe começaram a cercar os meios financeiros para manter a Casa Pia, reafirmaria um aspecto fundamental da acção assistencial que para ele não tinha dúvida: ‘as casas idênticas que há pela Europa [...] são entretidas à custa da Fazenda do Estado’. Para ele a recuperação dos que se desviavam do bom caminho, a assistência aos indigentes, órfãos e desocupados era dever do Estado e os encargos que daí resultavam por este deviam ser suportados.<sup>300</sup>

Para Silva, filantropia e paternalismo estatal estão intimamente imbricados na sociedade brasileira. A antropóloga brasileira constrói seu raciocínio em declarada oposição ao estudo da socióloga Simone de Castro Tavares Coelho<sup>301</sup>, como se depreende, dentre outras, da seguinte passagem:

Talvez por essas e outras [leituras], causou-me enorme estranhamento ao deparar-me com o texto - indicado por um interlocutor - de Simone de Castro Tavares Coelho acerca do ‘Terceiro Setor, um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos’. [...] Soares acusa: ‘Os cientistas sociais... Esquecemo-nos, com frequência, de que esteve em marcha um processo autopoietico, por assim dizer, gestando e construindo uma complexíssima sociabilidade invisível, trançada por elos que nada devem ao Estado, senão indiretamente’. [...] Esse afastamento, ou melhor, essa ausência do Estado no Terceiro Setor é pura ficção, talvez um equívoco contingente e de um contexto histórico específico. Entretanto, como veremos, a fonte de recursos mais acessada pelas ONGs ainda são os governos e, no caso de empresas, a via de renúncia fiscal, pelo menos no caso do Brasil.<sup>302</sup>

De fato, a caridade e mais recentemente a filantropia brasileira parecem sempre marcadas por algum tipo de atuação estatal intermediária. As Santas Casas de Misericórdia situadas no Estado de São Paulo, por exemplo, recebem 1% de todos os emolumentos pagos em razão da realização de atos notariais extrajudiciais<sup>303</sup>. Em âmbito federal, a Lei nº 13.479, de 05 de setembro de 2017, instituiu crédito subsidiado a tais entidades<sup>304</sup>.

A criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) por Darcy Vargas, esposa do então presidente Getúlio Vargas, é outro exemplo de como, no Brasil, caridade e filantropia se entrelaçam com o Estado<sup>305</sup>. Durante décadas, a instituição, que recebia aportes orçamentários

---

<sup>300</sup> NORTON, José. Pina Manique e o Iluminismo Filantrópico em Portugal. *Revista Lusófona de Ciências Sociais*, n. 2, pp. 125-128, 2005.

<sup>301</sup> COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: SENAC, 2000.

<sup>302</sup> SILVA, op. cit., p. 73-74.

<sup>303</sup> Lei nº 11.021, de 28 de dezembro de 2001, do Estado de São Paulo.

<sup>304</sup> Também na esfera federal, a Lei nº 13.995, de 05 de maio de 2020, transferiu R\$ 2 bilhões à Santas Casas de Misericórdia. Entretanto, evitou-se fazer referência a essa medida no corpo do estudo ante a excepcionalidade da situação que lhe deu ensejo, qual seja, a pandemia de COVID-19.

<sup>305</sup> Sobre a criação e primeiros anos de funcionamento da LBA, cf. BARBOSA, Michele Tupich. *Legião Brasileira de Assistência (LBA): o protagonismo feminino nas políticas de assistência em tempos de guerra*



regulares, foi chefiada pelas esposas dos chefes de Estado ou, caso não desejassem o cargo, por quem elas indicassem<sup>306 307</sup>.

Não se localizou o uso da expressão “filantroestatismo”, cunhada pela antropóloga Patricia Kunrath Silva em 2017, em nenhum outro escrito, acadêmico ou não. Apesar disso, a ideia em si, não a denominação provocativa, parece contar em alguma medida com respaldo teórico. O tema será retomado mais à frente ao abordar especificamente a iniciativa de constituição de fundo patrimonial pelo IPHAN e o manejo de fontes alternativas de renda.

### 3.7 Investimento social privado: a filantropia no Brasil

No Brasil, filantropia é um termo sistemática e declaradamente evitado, eis que seria supostamente associado à prática caritativa, clientelista e paternalista de tutela moral dos pobres, com doações pontuais e esmolas, descontextualizada da causa estrutural dessa situação. Em substituição, a maior parte do empresariado e do terceiro setor opta por utilizar a expressão investimento social privado (ISP).

Com efeito, entrevista concedida por um diretor de instituto empresarial, autointitulado decano da responsabilidade social corporativa no Brasil, é eloquente nesse sentido:

As pessoas sempre evitaram o conceito de filantropia, ele nunca foi aceito, não obstante, nós tínhamos todas as razões do mundo para incorporar este conceito, porque nós incorporamos muitos conceitos. Por exemplo, o conceito de social responsibility nós incorporamos totalmente, compreende? Fizemos umas adaptações pequenas, mas incorporamos. Agora, filantropia não, nós fomos financiados... eu fui oito anos bolsista da fundação Kellogg's, eu e todos os líderes de responsabilidade social da América Latina, nós fizemos um curso na Kellogg's durante cinco anos, compreende? E a Kellogg's sempre veio com a noção de filantropia... tanto que o nome do programa era 'Liderazgo en Filantropia'. 'Leadership in philanthropy program'. Filantropia o tempo todo e nunca nenhum de nós, nenhum dos líderes da América Latina conseguiu incorporar o conceito de filantropia, por quê? Porque esse

---

(1942-1946). 2017. 244 f. Tese (Doutorado em História) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, 2017.

<sup>306</sup> Foi o que aconteceu com Marly Sarney, esposa de José Sarney, que optou por ceder a posição para Risoleta Neves, viúva do Presidente eleito Tancredo Neves.

<sup>307</sup> Já existem estudos abordando, sob uma perspectiva histórica, a relação entre as mulheres e a filantropia, notadamente à luz da ética do cuidado. Nessa toada, um campo fértil de pesquisa, que progressivamente começa a despontar, diz respeito à relação entre o movimento feminista e à nova filantropia. Contudo, a complexidade e novidade do assunto fazem com que ele mereça uma pesquisa à parte, não cabendo na presente.

conceito nos desce atravessado e nem é por uma resistência ideológica, é por que ele tem significado diferente.<sup>308</sup>

Nesse sentido, Fernando Nogueira e Paula Schommer explicam que os anos 1990 foram marcados pela criação e ressignificação de conceitos ligados à área social: sociedade civil, sustentabilidade, organizações não-governamentais (ou sem fins lucrativos), terceiro setor, filantropia estratégica, responsabilidade social empresarial, *marketing* social, voluntariado corporativo, cidadania empresarial e outros<sup>309</sup>.

Foi na segunda metade da década que a terminologia “investimento social” surgiu de forma mais clara, inicialmente no código de ética do recém-criado GIFE. Naquela época, não era ainda um conceito, mas sim uma expressão. O que se desejava era deixar claro que as práticas então estimuladas se diferenciavam da filantropia clássica, que vinha profundamente marcada por escândalos de corrupção.

O Congresso Nacional sobre Investimento Social Privado, realizado em 2000 no Município de Vitória/ES, é considerado o marco inicial da estratégia de disseminação e fixação desse novo conceito, hoje bastante mais consolidado do que há duas décadas<sup>310</sup>. Vale salientar que a escolha dessa expressão não era óbvia, nem a única possível.

Com efeito, o GIFE também esteve associado nesse período a outras duas terminologias: cidadania empresarial e terceiro setor, ambas já abordadas acima. A opção por investimento social privado teve, aparentemente, objetivo duplo: precisão conceitual e ineditismo em termos de comunicação, fortalecendo um termo que não era utilizado de maneira relevante por nenhum outro grupo semelhante<sup>311</sup>.

Não é coincidência que o Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS), inaugurado em 1999, já contasse com essa referência em seu nome. Isso porque o seu fundador – o médico e professor Marcos Kisil – teve papel importante também na criação do GIFE. Desde então, ambas as instituições são protagonistas no desenvolvimento e atuação do

---

<sup>308</sup> SILVA, op. cit., p. 84. Na apresentação da sua pesquisa, nota de rodapé nº 6, a autora esclarece que: “Sempre que possível o nome de minhas interlocutoras e interlocutores, bem como de suas respectivas organizações será omitido ou modificado para preservar suas identidades.”

<sup>309</sup> NOGUEIRA, Fernando do A.; SCHOMMER, Paula Chies. Quinze Anos de Investimento Social Privado no Brasil: Conceito e Práticas em Construção. *XXXIII Encontro da ANPAD*, São Paulo, set. 2009, p. 2. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS3252.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

<sup>310</sup> Sobre a estratégia de disseminação e fixação do conceito, cf. as entrevistas fornecidas por Rebecca Raposo e Judi Cavalcante, diretores do GIFE durante o período em comento. Disponível em: <<https://gife.org.br/conceito-de-investimento-social-privado-avancou-nos-ultimos-cinco-anos/>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

<sup>311</sup> NOGUEIRA, op. cit., p. 3.

setor, essa como uma associação que representa os interesses das instituições associadas e aquela como responsável pela disseminação de técnicas e conhecimento sistematizado por meio de consultorias, programas de capacitação e pesquisa.

Hoje, investimento social privado é assim definido:

Investimento social privado é o repasse voluntário de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais, culturais e científicos de interesse público. Incluem-se no universo do investimento social privado as ações sociais protagonizadas por empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou instituídos por famílias, comunidades ou indivíduos.

Os elementos fundamentais – intrínsecos ao conceito de investimento social privado – que diferenciam essa prática das ações assistencialistas são: preocupação com planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos; estratégia voltada para resultados sustentáveis de impacto e transformação social; envolvimento da comunidade no desenvolvimento da ação.<sup>312</sup>

Nesse sentido, a estratégia de disseminação e fixação conceitual parece ter dado certo, eis que a definição é constantemente replicada nas mais diversas áreas: governo, empresariado, terceiro setor, academia etc. Sem desconsiderar a importância da atuação dessas instituições e seus respectivos membros, é possível fazer um juízo crítico e uma proposta de delimitação a ser considerada no capítulo seguinte.

Em primeiro lugar, a substituição do termo filantropia parece claramente uma estratégia contingente, ou seja, uma resposta à situação fática específica do contexto social e momento experimentados. Uma adjetivação – nova filantropia, filantropia estratégica, filantropia de impacto – talvez fosse suficiente para tanto, mas em termos teórico-conceituais isso é indiferente.

O ponto a ser reforçado, seja em se denominando ISP ou filantropia, é a ideia de que o ato de doar dinheiro, bens ou serviços deve ser voluntário e dirigido não apenas à mitigação de efeitos de um problema estrutural, mas à sua diminuição ou correção sistêmica. Naturalmente, causa e consequência muitas vezes se misturam de tal forma que não é possível compreender exatamente qual é qual: a pobreza, por exemplo, é ao mesmo tempo motivo e decorrência da desigualdade.

Essa abordagem sistêmica – e não assistencialista – é consolidada nas etapas de planejamento, execução e análise dos resultados, que formam um processo cíclico racionalmente estruturado para enfrentar da melhor maneira possível o problema diagnosticado. Há um claro predomínio conceitual da razão sobre a emoção, do futuro sobre o presente, que se reflete na adequação do mecanismo para uma ou outra situação.

---

<sup>312</sup> Disponível em: <<https://gife.org.br/investimento-social-privado/>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

Até aqui, não há qualquer imprecisão. O ponto que demanda melhor delimitação diz respeito à extensão indiscriminada dessa prática a empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou constituídos por famílias, comunidades ou indivíduos. Cada um desses sujeitos atua com pressupostos, lógica metodológica e finalidade distintos. Abarcá-los sob um único conceito guarda-chuva não condiz com a proposta de clareza definicional apregoada.

Na caridade, em sua forma mais básica, doador e donatário se relacionam diretamente. Na filantropia, em regra existe a interposição de uma instituição especializada com capacidade de executar, direta ou indiretamente, o processo racional cíclico acima referido. Daí porque costuma haver a figura do financiador – um filantropo (pessoa física) ou uma empresa (adotando estratégia de *marketing* ou RSC) –, que transfere dinheiro, bens ou serviços; e da organização intermediária que planeja as ações, executa e monitora os resultados, visando à solução ou mitigação estrutural do problema.

Filantropia, portanto, é um processo complexo. Ela pressupõe, ainda que de forma indireta, as etapas de financiamento e de execução, a serem exercidas por sujeitos distintos. Naturalmente, isso é uma generalização simplista, havendo desenhos institucionais muito mais complexos. Contudo, em termos conceituais, não parece apropriado tratar como filantropia – no sentido que se vem dando em todo este estudo – o simples ato de doar diretamente ao destinatário.

É nesse ponto que a descrição de investimento social privado demanda lapidação. Uma empresa pode praticar caridade ou mesmo atuar com responsabilidade social corporativa, mas em momento algum se deve esquecer sua finalidade lucrativa. Mesmo havendo um setor interno específico para tratar disso, os responsáveis sempre estarão minimamente vinculados à ideia de lucro, pelos mais diversos motivos: desde manter suas posições, até aumentar o bônus por produtividade.

Nessa dinâmica, a atuação do terceiro setor é imprescindível. O processo racional dirigido a um interesse público demanda um grau de estabilidade que só se obtém mediante formalização de uma organização. Além disso, essa instituição somente será capaz de efetivamente enfrentar os problemas estruturais se tiver capacidade de autogestão e não tiver suas ações condicionadas à percepção de lucro.

Investimento social privado, portanto, pode ser interpretado apenas como a etapa de financiamento. Nesse sentido, seria possível estender a prática indiscriminadamente a empresas, famílias, comunidades ou indivíduos, mas ela não se confundiria com filantropia. Do contrário, optando-se por abarcar todo o processo, seria recomendável uma delimitação

das respectivas atribuições. Adotando-se a segunda opção, o conceito apostado pelo GIFE poderia ser assim adaptado:

Investimento social privado é o repasse voluntário de recursos privados por empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou constituídos por famílias, comunidades ou indivíduos para instituições do terceiro setor que, de forma planejada, monitorada e sistemática, executem projetos sociais, ambientais, culturais e científicos de interesse público.

A função dos fundos patrimoniais seria, destarte, garantir um pouco mais de estabilidade à segunda etapa, que contaria com previsibilidade de recursos mesmo frente a constantes instabilidades das doações, sabidamente influenciada por fatores econômicos exógenos. E, como se verá adiante, o modelo legal adotado no Brasil seguiu exatamente nessa direção, restringindo a gestão dos *endowments* a organizações do terceiro setor.

### 3.8 Filantropia em números

Analisar informações referentes à filantropia é sempre um desafio, seja no mundo, nos EUA ou no Brasil. Não bastasse a dificuldade de se coletar dados e definir uma metodologia de exame, há ainda divergências conceituais e normativas a serem minimamente uniformizadas e que, a depender da opção eleita, podem determinar resultados significativamente distintos. Apesar disso, é possível apresentar números que forneçam uma estimativa geral do campo.

A *Charities Aid Foundation* é uma instituição britânica sem fins lucrativos (*charity*), fundada em 1924<sup>313</sup> com o fito de estimular doações privadas. Ela é responsável pela produção e distribuição de um dos mais importantes relatórios sobre o assunto, o *World Giving Index*, que reúne anualmente informações sobre filantropia em mais de 100 países, coletadas em aproximadamente 1,6 milhões de entrevistas desde 2009.

O *World Giving Index* de 2021<sup>314</sup> indica que mais de 3 bilhões de pessoas, cerca de 55% da população mundial adulta, voluntariamente ajudaram outras em 2020, seja prestando

---

<sup>313</sup> Inicialmente como um departamento do *National Council of Social Service* e, desde 1974, como uma organização autônoma.

<sup>314</sup> Disponível em: <[https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-research/cafworldgivingindex2021\\_report\\_web2\\_100621.pdf](https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-research/cafworldgivingindex2021_report_web2_100621.pdf)>. Acesso em: 19 ago. 2021.

algum tipo de serviço ou doando bens ou dinheiro. Os dez países melhor e pior ranqueados na pesquisa foram os seguintes:

**Tabela 13** – Dez melhores e piores países no World Giving Index de 2021

Melhores classificados		Piores classificados	
País	Nota	País	Nota
Indonésia	69%	Letônia	25%
Quênia	58%	França	25%
Nigéria	52%	Paquistão	25%
Mianmar	51%	Líbano	24%
Austrália	49%	Marrocos	23%
Gana	47%	Coréia do Sul	22%
Nova Zelândia	47%	Itália	22%
Uganda	46%	Bélgica	21%
Kosovo	46%	Portugal	20%
Tailândia	46%	Japão	12%

Fonte: World Giving Index 2021

Nessa mesma pesquisa, Estados Unidos e Brasil constam classificados respectivamente em 19º e 54º lugar, com notas de 43% e 35%. Especificamente quanto à doação de dinheiro, verificou-se que esses países ainda decresciam um pouco mais, para o 24º e 70º lugar, com 45% e 26%, ao passo em que a média mundial foi de 31% e a Indonésia, em primeiro lugar, chegou a expressivos 83%.

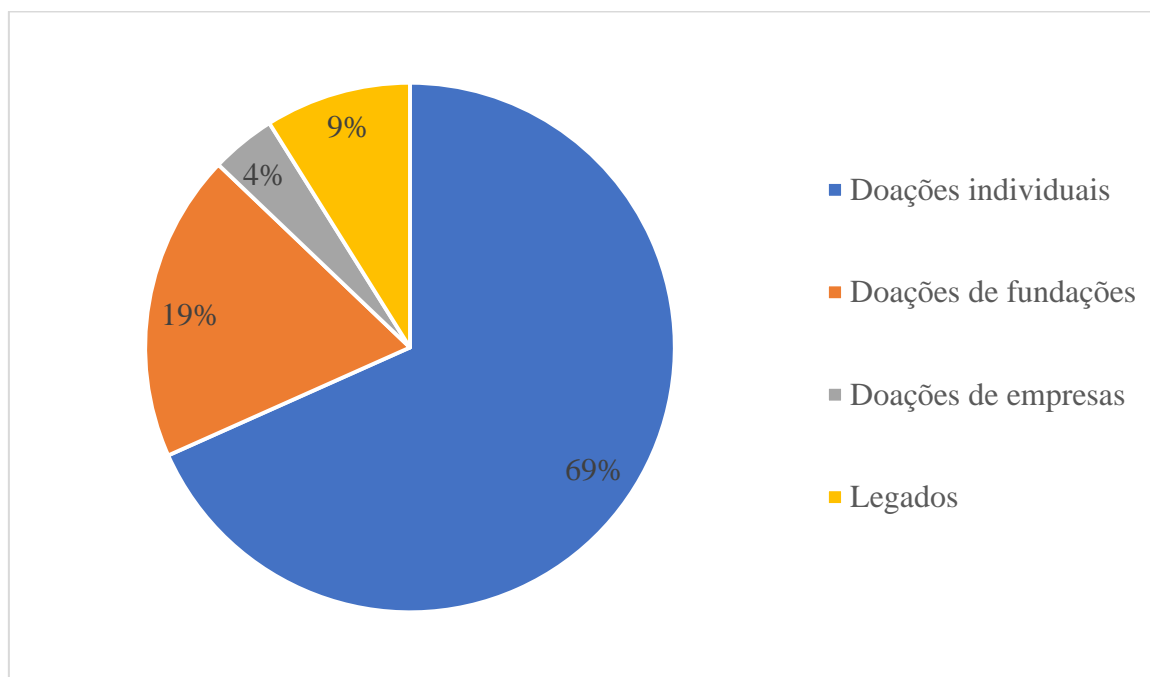
Apesar dessa colocação mediana em termos proporcionais, em valores absolutos a filantropia nos EUA é a referência mundial. Nesse diapasão, a pesquisa *Giving USA* de 2021<sup>315</sup>, conduzida anualmente pelo *The Giving Institute*, aponta que os norte-americanos doaram em 2020 aproximadamente US\$ 471,44 bilhões, o que representa quase 50% do PIB da Indonésia no mesmo ano<sup>316</sup>.

<sup>315</sup> Apesar de o relatório completo ser pago, é divulgado gratuitamente um infográfico com as informações básicas apuradas. Disponível em: <<https://store.givingusa.org/products/2021-infographic?variant=39324695068751>>. Acesso em: 19 ago. 2021.

<sup>316</sup> US\$ 1,058 bilhão, conforme informação do Banco Mundial. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/>>. Acesso em: 19 ago. 2021.

Desse montante, há uma prevalência significativa de doações individuais em relação às institucionais, conforme se percebe do gráfico abaixo:

**Gráfico 7** – Origem das doações nos EUA, em 2021



Fonte: Giving USA 2021

Do dinheiro arrecadado, US\$ 131,08 bilhões (28%) e US\$ 71,34 bilhões (15%) foram destinados respectivamente para finalidades religiosas e educacionais, as maiores proporções dentre as 10 listadas. Para o que aqui mais interessa, US\$ 19,47 bilhões das contribuições foram voltadas à cultura, artes e humanidades, um valor expressivo mesmo diante de um percentual relativamente baixo (4%).

No Brasil, existem algumas pesquisas que visam a mapear a filantropia interna, tanto em termos quantitativos como qualitativos. As principais serão abordadas a seguir, mas com a ressalva de que nenhuma delas conta com a estrutura e estabilidade das duas internacionais referidas acima, o *World Giving Index* e a *Giving USA*. O tema no Brasil ainda se ressentir de estudos mais aprofundados.

Em âmbito público, a pesquisa Ação Social das Empresas<sup>317</sup>, conduzida pelo IPEA, é a que mais se aproxima disso, eis que se propõe a fazer um retrato da ação social realizada voluntariamente pelas empresas, com foco voltado para doações, atividades ou projetos em diversas áreas. Na sua segunda edição (2006), foram selecionadas 4 mil empresas com um ou mais empregados, e o levantamento foi feito em duas etapas: por telefone e questionário.

<sup>317</sup> Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/acaosocial/index.html>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

Apesar de trazer alguns esclarecimentos interessantes, como a liderança das empresas sediadas em Minas Gerais (81% das empresas informaram algum tipo de atuação social), seguida daquelas na Bahia (76%), os resultados obtidos são mais atinentes à questão da responsabilidade social corporativa do que à filantropia propriamente dita.

Já o Censo GIFE é realizado desde 2001, com periodicidade bienal, e se autointitula uma das principais pesquisas sobre investimento social privado no Brasil. Não obstante, os dados coletados, autodeclaratórios e voluntários, são restritos às organizações associadas ao grupo. Na edição de 2018, a mais atual, 133 instituições responderam os questionários, o maior quantitativo histórico, mas ainda pequeno em termos de amostragem<sup>318</sup>.

Essa pesquisa conta com o problema conceitual referido acima, eis que assume como filantropia (ou investimento social privado) os atos voluntários praticados tanto por empresas quanto por organizações do terceiro setor, seja mediante financiamento direto de atividades sociais ou através de outras instituições. Apesar disso, já no início do relatório final, essa distinção (não conceitual, mas de dados) é feita, o que permite a partir daí um filtro mais preciso.

O Censo apurou um montante total investido de R\$ 3,25 bilhões em 2018, uma média de 24,43 milhões por entidade. Desse valor, R\$ 2,59 bilhões foram destinados pelo terceiro setor, com significativa prevalência de instituições e fundações empresariais, aquelas sem finalidade lucrativa financiadas por alguma empresa: R\$ 1,91 bilhão, o que representa quase 60% do total referido.

Desse montante investido, a maior parte advém de empresas mantenedores e fundos patrimoniais. Veja-se a tabela abaixo:

**Tabela 14** – Origem de recursos de investimento social privado, em 2018

<b>Origem</b>	<b>Empresa</b>	<b>Inst./Fund. empresarial</b>	<b>Inst./Fund. familiar</b>	<b>Inst./Fund. independente</b>
Empresa mantenedora	98%	39,1%	12,1%	5,7%
Rendimentos fundo patrimonial	0%	39,7%	20,7%	26%
Outros rendimentos	0%	7,8%	10,3%	1,6%
Venda de	0%	4,2%	13,9%	2%

<sup>318</sup> FERRETI, Michelle (Org.). *Censo GIFE 2018*. São Paulo: GIFE, 2019. Disponível em: <<https://sinapse.gife.org.br/download/censo-gife-2018>>. Acesso em: 20 ago. 2021.



<b>Origem</b>	<b>Empresa</b>	<b>Inst./Fund. empresarial</b>	<b>Inst./Fund. familiar</b>	<b>Inst./Fund. independente</b>
produtos/serviços				
Outras PJ's	0,1%	4,1%	7,4%	9,8%
Famílias/indivíduos mantenedores	0%	1,9%	11%	11,1%
Recursos públicos	0%	1,5%	4,3%	8,3%
Mensalidades e contribuições associativas	N/A	0,4%	12,4%	1,7%
Cooperação/filantropia internacional	0%	0%	0,4%	18,5%
Bens e direitos	0%	0,2%	5%	10,7%
Outras PF's	1,9%	0,2%	2,1%	3,7%
Outros	0%	1%	0,4%	0,5%

Fonte: Censo GIFE 2018

Em termos de estratégia de captação, todas as entidades do terceiro setor informaram que o método mais relevante é o contato direto com possíveis doadores, pessoas físicas e jurídicas: 21,7% para instituições e fundações empresariais; 41,4% para familiares; e 72,2% para as independentes. Especificamente nos dois primeiros grupos, há também uma grande proporção que informou não fazer captação ou não ter estratégia estruturada (58% e 37,9%), o que se justifica pelo fato de contarem com fonte única e confiável de renda, é dizer, a figura do fundador.

Outra pesquisa importante é a Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC), realizada pela Comunitas, uma organização da sociedade civil especializada em modelar e implementar parcerias sustentáveis entre os setores público e privado. Na edição de 2020, a mais atual, foram coletados dados de 303 empresas e 18 institutos/fundações empresariais, chegando-se a um total de investimento social privado na ordem de R\$ 2,5 bilhões<sup>319</sup>.

Também nessa pesquisa, filantropia, responsabilidade social corporativa e até mesmo *marketing* institucional são tratados da mesma maneira, o que faz com que os resultados

<sup>319</sup> Disponível em: <<https://www.comunitas.org/bisc/>>. Acesso em: 23 ago. 2021.

devam ser lidos com ressalvas. As conclusões exaradas são em grande medida similares ao Censo GIFE, variando naturalmente em função do quantitativo e magnitude das organizações consultadas.

Um ponto relevante abordado diz respeito ao papel dos incentivos fiscais, especificamente no campo cultural. Veja-se o seguinte trecho do relatório final:

Conforme destacado na seção anterior, os investimentos sociais da Rede BISC atingiram, no último ano, a casa dos R\$ 2,5 bilhões. Para onde foram esses recursos? Pelos dados do Gráfico 12, observa-se que as atividades educacionais absorveram a maior parte deles (47%), e essa concentração vem se repetindo desde as primeiras edições do BISC, no final da década passada. Em segundo lugar encontra-se a área da cultura, para a qual as empresas destinaram 20% dos seus investimentos sociais, um percentual bem mais elevado do que o observado nas demais áreas sociais.

[...]

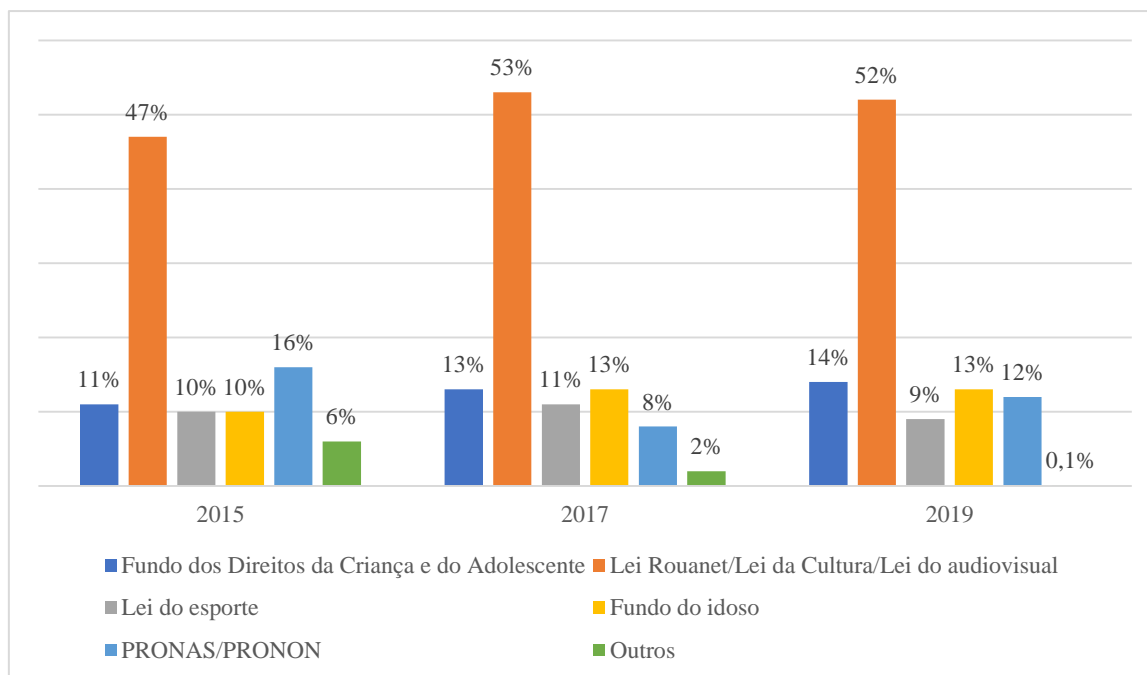
O aumento dos investimentos em arte e cultura foi ainda mais significativo: 36% entre 2018 e 2019. Com isso, os recursos destinados para essa área chegaram a R\$ 484 milhões. Duas observações importantes merecem ser destacadas a esse respeito. A primeira é que, apesar desse aumento, o patamar dos investimentos em cultura ainda está bem abaixo daqueles observados em 2012 e 2014, por exemplo. A segunda, é que cerca de 70% dos recursos acrescidos à área da cultura foram oriundos do aumento dos incentivos fiscais captados pelas empresas, por meio da Lei Rouanet/Lei da Cultura.

Tal resultado corrobora as afirmações feitas em edições anteriores da pesquisa BISC sobre a importância dos incentivos fiscais para os investimentos do setor privado em cultura. A explicação é que nessa área os valores captados são, tradicionalmente, os mais relevantes. Em 2019 eles atingiram a casa dos R\$ 290 milhões e, conforme pode ser observado no Gráfico 14, esse valor corresponde a mais da metade do total dos incentivos fiscais captados pelas empresas.<sup>320</sup>

Essa análise é importante pois corrobora a percepção da significância dos incentivos fiscais no âmbito cultural, ao mesmo tempo em que explica a divergência entre esse senso comum e as informações constantes tanto no Censo GIFE quanto na BISC de que a maior parte das instituições não faz uso desses mecanismos. Verificou-se que essa é uma realidade muito mais acentuada no que tange ao investimento cultural, conforme se depreende do seguinte gráfico:

---

<sup>320</sup> Id., p. 25.

**Gráfico 8 – Distribuição dos incentivos fiscais**

Fonte: BISC 2020

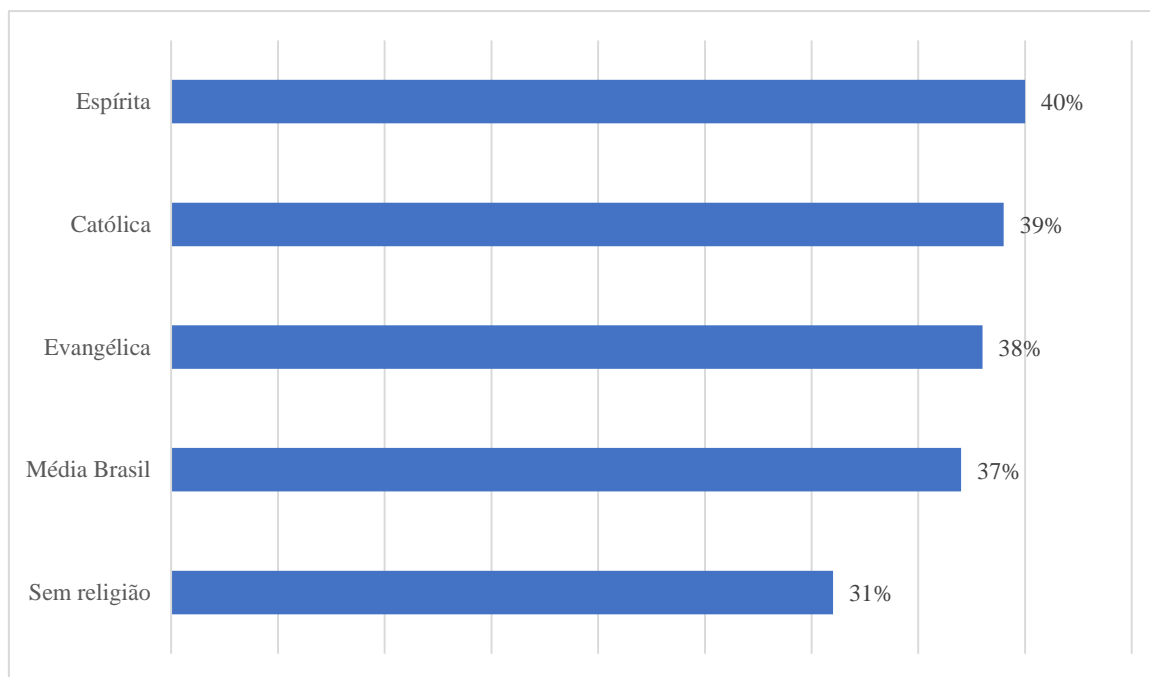
Esses dois estudos – Censo GIFE e BISC – tem um olhar dirigido às empresas. Sob o ponto de vista individual, destaca-se a pesquisa Doação Brasil 2020, conduzida pelo IDIS, com fulcro em 2.103 entrevistas realizadas entre março e maio de 2021, com amostra proporcional à distribuição real da população brasileira segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) de 2019.

No estudo, verificou-se que 66% das pessoas entrevistadas fizeram no ano-base algum tipo de doação, seja em dinheiro, bens ou trabalho voluntário, proporção menor do que aquela verificada na edição anterior: 77%, em 2015. Especificamente quanto à doação em dinheiro, esse montante passou a ser de 41%, também abaixo dos 52% anteriormente apurados.

A mediana do valor doado foi de R\$ 200,00, o que, se projetado junto com o percentual acima por toda a população, indica uma doação individual total de R\$ 10,3 bilhões. Além disso, apesar de 46% dos doadores terem declarado conhecer a possibilidade de deduzir suas doações da base de dados do imposto de renda, 91% deles afirmaram não o fazer. Se por um lado é possível que isso decorra da opção pelo modelo simplificado de declaração de ajuste<sup>321</sup>, por outro é possível que o estímulo fiscal não esteja surtindo os efeitos desejados.

Outro dado importante diz respeito à influência da religião:

<sup>321</sup> A dedução só é possível para quem opta por fazer a declaração de ajuste completa. Para aqueles que adotam o desconto simplificado, não existe tal viabilidade.

**Gráfico 9** – Influência da religião nas doações individuais

Fonte: Doação Brasil 2020

Nota-se que, no Brasil atual, a religião não parece ser tão determinante para a filantropia como na sua origem. Isso porque os percentuais acima transcritos não variam tanto, seja entre as principais crenças ou mesmo entre aqueles autodeclarados ateus, reforçando a ideia de que outros fatores podem ser até mais relevantes para estimar a prática.

Tais informações são extremamente importantes para se compreender o papel da filantropia no Brasil e no mundo. Espera-se que, progressivamente, essas e outras pesquisas se fortaleçam para traçar um panorama cada vez mais apurado do fenômeno, permitindo aos diversos atores envolvidos atuar de maneira fundamentada e organizada.

### 3.9 Síntese do capítulo

Neste capítulo, pretendeu-se introduzir os fundos patrimoniais como instrumento à disposição do terceiro setor. Assim, a partir da análise dos requisitos que lhe são estruturantes, foi-lhe proposta a seguinte definição: são universalidades de bens e direitos, recebidos majoritariamente de doações, os quais são obrigatoriamente geridos por pessoa jurídica de direito privado e investidos de maneira a preservar o valor do capital principal, gerando

resgates recorrentes e previsíveis para sustentar financeiramente um determinado propósito, causa ou entidade de interesse público.

Em seguida, abordou-se a sua principal fonte de financiamento, a filantropia. Viu-se que, ao contrário da caridade, prática orientada ao auxílio direto dos necessitados, a filantropia tem por objetivo o enfrentamento sistemático, racional e definitivo de um problema. Essa prática, mais do que ao *ethos* protestante, pode ser atribuída à consolidação do sistema capitalista como hoje se conhece, notadamente com fulcro na atuação de Andrew Carnegie – conhecido como pai da filantropia moderna – e da família Rockefeller. Mais recentemente, a filantropia – em especial a de mercado e o filantrocapitalismo – assumiu papel central na dinâmica sociopolítica mundial, o que gera defesas e críticas ambas consistentes a esse respeito, ambas consistentes.

No Brasil, é possível se pensar em um filantroestatismo, termo cunhado para nomear provocativamente uma “filantropia à brasileira”, significativamente baseada na atuação do Estado como agente indutor e ao mesmo tempo consumidor dessa prática, em contraposição ao suposto distanciamento, na abordagem filantrocapitalista, entre a elite norte-americana e o governo. Além disso, agentes privados importantes nesse campo também misturam, especialmente na criação do conceito “investimento social privado”, a atuação de empresas voltadas à percepção de lucro em um espaço que, por definição, deveria ser ocupado por entidades do terceiro setor.

Finalmente, foram apresentados dados de distintas pesquisas internacionais e internas a respeito da filantropia, de maneira a viabilizar o exame, no capítulo seguinte, da Lei nº 13.800/2019 e da iniciativa do IPHAN de constituição do seu fundo patrimonial, a fim de auxiliar na execução de sua função de proteção do patrimônio cultural brasileiro em âmbito federal.

## 4 A LEI Nº 13.800/2019 E O FUNDO PATRIMONIAL DO IPHAN

### 4.1 As três origens do instrumento

No Brasil, os fundos patrimoniais, no formato aqui estudado, existem ao menos desde a segunda metade do século XX. Nesse sentido, a Fundação Bradesco foi instituída em 1956, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal em 1965, o Instituto Unibanco em 1982 e o Instituto Itaú Social em 1993, todos eles contando com arranjos similares para lhes fornecer suporte financeiro<sup>322</sup>.

Com efeito, em se tratando de um ajuste tipicamente de direito privado, de fato sua formalização independia – e continua não dependendo – de lei que assim o permita. Prevalece, como em qualquer relação dessa natureza, a liberdade dos particulares, que se vinculam apenas às respectivas manifestações de vontade. Não obstante, o terceiro setor e os agentes ligados à filantropia se ressentiam de um marco normativo que desse maior segurança jurídica aos arranjos já consolidados, em especial no que tange à interface com o Poder Público.

De uma forma geral, essa regulação do terceiro setor passou a ser discutida com mais intensidade no Congresso Nacional a partir do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 649/2011, que viria a ser transformado três anos depois na Lei nº 13.019/2014<sup>323</sup>. Na redação original da proposta, não havia qualquer referência a fundos patrimoniais, mas desde a apresentação do substitutivo da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, em 01/10/2013, a definição de entidade da sociedade civil passou a contar com tal alusão<sup>324</sup>.

---

<sup>322</sup> FABIANI, Paula Maria de Jancso. *Advocacy pelos Fundos Patrimoniais Filantrópicos*. In: FABIANI, Paula Maria de Jancso; et al (Orgs.). *Fundos patrimoniais filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações*. São Paulo: IDIS, 2019, p. 172-173. A autora explica que a Fundação Bradesco até hoje não denomina seu fundo dessa maneira, mas isso não lhe retira tal característica.

<sup>323</sup> No âmbito do Poder Executivo, o Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, já havia determinado a instituição de grupo de trabalho para “avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres”.

<sup>324</sup> Lei nº 13.019/2014, Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: I - organização da sociedade civil: a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos,

A esse tempo, três fatos relativamente independentes contribuíram decisivamente para a inserção do tema no Brasil. Em primeiro lugar, a apresentação do Projeto de Lei (PL) nº 4.643/2012, pela deputada federal Bruna Furlan (PSDB/SP), visava a autorizar a criação de fundos patrimoniais nas instituições federais de ensino superior. Cuidou-se da primeira iniciativa parlamentar específica sobre o tema, fruto da experiência da parlamentar-proponente na Universidade de Harvard<sup>325</sup>.

Em paralelo, a sociedade civil – liderada pelo IDIS e pela Vérios Investimentos, nova denominação do Instituto Endowments do Brasil, com apoio do GIFE e do Banco JP Morgan – instituiu o Grupo de Estudos sobre Fundos Patrimoniais, com a participação de mais de 40 membros e 90 ouvintes, ao longo de 14 meses, entre dezembro de 2012 e janeiro de 2014. Andrea Hanai, gerente de projetos do IDIS, explicou a origem dessa iniciativa:

Oficialmente foi com o lançamento do primeiro livro lá atrás, entre 2011 e 2012. Então, a gente marca mais ou menos dessa forma, pelo lançamento da primeira edição do livro de fundos patrimoniais. Mas o trabalho já vinha desde antes mesmo, desde quando a Paula [Fabiani, diretora-presidente do IDIS] entrou, as ideias começaram a ser discutidas dentro do IDIS. Porque, como a doutora Priscila [Pasqualin, advogada] já conversou contigo, a Paula ajudou a estruturar o fundo patrimonial da Fundação Maria Cecília Vidigal e percebeu as dificuldades que existiam para as organizações da sociedade civil no Brasil estruturarem um fundo patrimonial, por conta da falta de um ambiente legal ou de regras mais claras a respeito disso. Ela chegou a fazer, nesse âmbito do trabalho dela na Fundação Maria Cecília, benchmarking lá fora, participou de cursos, se não me engano em Harvard ou Yale... Ela estudou bastante a respeito disso e, quando chegou no IDIS, falou que era um tema que a gente poderia estar tratando como dentro do nosso objetivo de fortalecimento do ambiente em torno da filantropia no Brasil.<sup>326</sup>

Um dos produtos dessas discussões foi consolidado em um anteprojeto de substitutivo encaminhado ao deputado Paulo Teixeira (PT/SP), então relator do projeto da deputada Bruna Furlan na Comissão de Finanças e Tributação<sup>327</sup>. Os modelos propostos no PL nº 4.643/2012 e no anteprojeto do grupo de estudos eram significativamente distintos, a começar pelo seu espectro de incidência.

---

dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

<sup>325</sup> Segundo afirmação da própria deputada Bruna Furlan, constante no Parecer nº 01/2018 da Comissão Mista do Congresso Nacional sobre a MPV nº 851/2018. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1695473&filename=Tramitacao-MPV+851/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1695473&filename=Tramitacao-MPV+851/2018)>. Acesso em: 26 ago. 2021.

<sup>326</sup> HANAI, Andrea Mara. Entrevista concedida a Thiago Serpa Erthal. Rio de Janeiro, 17 set. 2021 (48 min).

<sup>327</sup> Disponível em: <[https://idis.org.br/wp-content/uploads/2014/05/2014-PL-Fundos-Patrimoniais-Vinculados\\_versa%CC%83o-24-7-2014.pdf](https://idis.org.br/wp-content/uploads/2014/05/2014-PL-Fundos-Patrimoniais-Vinculados_versa%CC%83o-24-7-2014.pdf)>. Acesso em: 26 ago. 2021.

Enquanto o projeto de lei que tramitava na Câmara dos Deputados era restrito às instituições federais de ensino superior, o anteprojeto pretendia regular a reunião, gestão e destinação de recursos para o custeio de atividades de interesse público de uma forma geral, é dizer, para todo o terceiro setor. Em ambos, o fundo patrimonial seria uma pessoa jurídica autônoma, criada pela instituição apoiada, inclusive com aporte inicial, mas a partir daí o PL determinava uma relação muito mais parecida com uma fundação de apoio, enquanto o anteprojeto orientava uma predominância da lógica privada.

Dois pontos de divergência se destacam: pelo PL, o conselho de administração seria presidido pelo reitor da instituição apoiada (ou autoridade equivalente), sendo que no anteprojeto não havia sequer previsão de participação dela no colegiado. Além disso, na hipótese de dissolução do fundo, enquanto aquele determinava sua reversão obrigatória à instituição apoiada, esse permitia ao conselho de administração optar por sua transferência a outro fundo patrimonial vinculado com objetivos similares.

Com o término do mandato parlamentar do deputado Paulo Teixeira, em 2015, o substitutivo por ele apresentado perdeu sua validade, voltando a tramitar nas comissões temáticas a versão original do PL. Apesar disso, referido estudo influenciou substantivamente a atividade legislativa. Na Câmara dos Deputados, foram propostos outros seis projetos de lei sobre o tema<sup>328</sup>, sendo que o PL nº 3.612/2015 – o mais antigo, à exceção daquele apresentado pela deputada Bruna Furlan –, da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), citava expressamente o IDIS em sua justificativa.

Mais importante ainda foi a proposição do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 16/2015, pela senadora Ana Amélia (PP/RS), em cuja motivação consta o seguinte reconhecimento:

O presente projeto de lei inspira-se em propostas que vêm sendo discutidas pela sociedade civil, entre as quais o detalhado anteprojeto elaborado por grupo de trabalho coordenado pelo Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS). Também se inspira em projeto de lei apresentado pela Deputada Bruna Furlan, em tramitação na Câmara dos Deputados.<sup>329</sup>

Além da iniciativa parlamentar da deputada Bruna Furlan e da constituição do Grupo de Estudos sobre Fundos Patrimoniais, o terceiro fato a ser destacado é a atuação do BNDES. Curiosamente, o tema surgiu nessa instituição de maneira despropositada, por ocasião de um

---

<sup>328</sup> PLC nº 3.612/2015 (Professora Dorinha Seabra Rezende – DEM/TO); 6.345/2016 (Professora Dorinha Seabra Rezende – DEM/TO); 6.775/2016 (Fernando Monteiro – PP/PE); 7.309/2017 (Paulo Abi-Ackel – PSDB/MG); 7.641/2017 (Paulo Abi-Ackel – PSDB/MG); e 8.512/2017 (Professora Dorinha Seabra Rezende – DEM/TO). O PLC nº 1.893/2019 (Renildo Calheiros – PCdoB/PE) não trata especificamente de fundos patrimoniais, mas da instituição do Fundo Especial do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – FUNPHAN.

<sup>329</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4659565&ts=1594024288163&disposition=inline>>. Acesso em: 27 ago. 2021.



apoio à Orquestra Sinfônica Brasileira (OSB). O relato fornecido por Luciane Gorgulho, chefe do então Departamento de Economia da Cultura do banco, é elucidativo:

O assunto fundo patrimonial chegou por um caso que nem é da área de patrimônio histórico, foi uma experiência também de apoio que a gente teve com a Orquestra Sinfônica Brasileira [...] Era um apoio, mal comparando, não era um restauro, mas era reformular a orquestra, tinha toda a questão de refazer os contratos de trabalho com os músicos, compra de equipamentos, e aí surgiu essa questão das fontes de financiamento, que era sempre aquela questão, em épocas de vacas gordas, de lucro das empresas, então lei Rouanet farta, orçamentos públicos mais fartos, eles tinham recursos para funcionar. Nas épocas de vacas magras não tinha. Era uma história de Sísifo, todo ano começava de novo, da estaca zero, principalmente se você pensar em Rouanet e orçamentos públicos, que são definidos anualmente. Aí, com o conselho da Orquestra Sinfônica Brasileira, que tinha lá também alguns nomes, economistas e pessoas de renome, tanto do campo jurídico quanto do campo econômico, começou-se um pouco esse debate sobre outros modelos. Enfim, aventou-se essa questão de endowment. Isso existe em outras orquestras no mundo, por que não existe o endowment no Brasil? O Brasil precisa disso. Naquele momento, o BNDES tinha um desconhecimento sobre esse assunto e, para uma provocação intelectual do debate no conselho da OSB, do qual o BNDES participava, surgiu essa percepção de que ter um endowment seria algo benéfico para a orquestra, por essa característica que faz você ter aquele recurso mínimo para não fechar as portas, não ter que demitir os músicos. E por que de o Brasil não ter isso? Era um problema de legislação, era um problema de falta de incentivo fiscal, qual era o problema? Aí surgiu a ideia de estudar melhor esse assunto. Pouco tempo depois, um dos integrantes da diretoria da orquestra sinfônica, que acabou depois saindo, solicitou ao BNDES um patrocínio a um evento que pudesse ser o primeiro a discutir esse assunto no Brasil, que foi o primeiro fórum de endowments culturais.<sup>330</sup>

O 1º Fórum Internacional de Endowments Culturais veio então a ser realizado em meados de 2017, por iniciativa da Levisky Negócios & Cultura, fundada e dirigida por Ricardo Levisky, superintendente-geral da OSB de 2005 a 2014, e parceiro institucional do IDIS no movimento de *advocacy* em favor dos fundos patrimoniais<sup>331</sup>. Novamente, Luciane Gorgulho esclarece o contexto envolvido:

O evento na verdade foi uma série de três etapas, teve um workshop preparatório, um brainstorm, teve a pesquisa qualitativa e a devolutiva dessa pesquisa ao público da área de patrimônio e público interno do BNDES. Foram produzidos três guias, pequenas publicações digitais que estão no nosso site e também no dos produtores desse evento, que foi a Levisky Cultura, e que trouxe para essa parceria o IDIS. Nessa época, não conhecíamos o IDIS e passamos a conhecer a partir desse evento. [...] No momento em que foi aberto ao grande público, já tinha muita massa crítica construída ao longo desse processo. Então, foi algo interessante que, por meio de um

---

<sup>330</sup> GORGULHO, Luciane Fernandes. Entrevista concedida a Thiago Serpa Erthal. Rio de Janeiro, 17 set. 2021 (60 min).

<sup>331</sup> Depois de realizada a entrevista referida na nota anterior, questionou-se novamente à entrevistada a respeito da participação de Ricardo Levisky nas discussões do conselho da OSB, buscando-se compreender se ele haveria exercido um papel central na apresentação do tema ao BNDES. A hipótese suscitada seria que esse fato não seria independente, mas sim uma decorrência da atuação do grupo de estudos liderado pelo IDIS, que mantinha estreita relação com a Levisky Cultura. Em resposta, foi esclarecido que outros membros do colegiado também teriam participado dessa iniciativa, sendo a participação de Ricardo Levisky importante, mas não determinante para os fatos que sucederam. Essa visão da entrevistada, que tem uma percepção direta e privilegiada dos fatos, fez com que se apontasse a independência dessa iniciativa com relação à citada anteriormente.

patrocínio a um evento, que poderia ser só um daqueles fóruns de discussão que não dão em nada, ele terminou com um produto realmente, uma pesquisa realizada. [...] Esse trabalho em conjunto com os organizadores do evento, e ao mesmo tempo essa devolutiva final, principalmente a mais aberta, chamaram muita atenção e o BNDES passou a ser um ponto focal disso. [...] A partir desse evento as coisas começaram a andar. [...] Deu a sensação de que cutucou-se um gigante adormecido.<sup>332</sup>

De fato, a realização do evento em comento deu proeminência à discussão e movimentou o Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, o PL nº 4.643/2012 foi objeto de emenda substitutiva na Comissão de Finanças e Tributação, pela relatora deputada Soraya Santos (MDB/RJ). Em apenas cinco meses, a matéria foi aprovada nessa comissão temática, bem como na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo remetida ao Senado Federal em 29 de novembro de 2017.

Na Casa revisora, o PLC foi autuado sob o nº 158/2017 e distribuído à Comissão de Educação, Cultura e Esporte, onde recebeu emenda substitutiva do relator, senador José Agripino (DEM/RN). Do seu parecer, destaca-se o seguinte excerto:

Por outro lado, entendemos que podemos contribuir para a melhoria da iniciativa nos moldes do substitutivo que ora apresentamos. Com efeito, a principal alteração que propomos diz respeito à sua natureza jurídica e busca desburocratizar a criação dos fundos: em vez de ser constituído como pessoa jurídica de direito privado, na forma de fundação, propomos que ele seja somente segregação patrimonial formada pelo aporte inicial e pelos recursos oriundos de doações feitos para constituir fonte vitalícia de recursos em benefício da instituição apoiada.<sup>333</sup>

Também no Senado Federal, o PLS nº 16/2015, de iniciativa da senadora Ana Amélia, havia recebido, em maio de 2017, substitutivo do senador Armando Monteiro alterando significativamente a proposta de regulamentação, para que os fundos patrimoniais passassem a constituir um patrimônio de afetação. Veja-se o seguinte trecho do parecer exarado na condição de relator, na Comissão de Assuntos Econômicos:

Há, ainda, uma questão extremamente relevante. Trata-se da arquitetura jurídica que deverá reger os fundos patrimoniais vinculados. Até o presente momento, o projeto caminhou no sentido de reconhecer o fundo como um ente com personalidade jurídica de direito privado, o que significa que, por ter personalidade, o fundo passaria a ser uma pessoa jurídica autônoma. Essa solução, porém, carrega diversos inconvenientes técnico-jurídicos.

[...]

Lembremos que a intenção da proposição é permitir que, juridicamente, as instituições públicas de ensino possam manter a gestão das verbas recebidas a título de doação. Atualmente, não é possível doar diretamente para universidades específicas. As doações são depositadas na conta única do Tesouro Nacional, que, não necessariamente, irá transferir os valores para a instituição desejada. Os recursos podem vir mesmo a sequer serem transferidos e serem utilizados para a geração de

---

<sup>332</sup> GORGULHO, op. cit.

<sup>333</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7641166&ts=1630416527810&disposition=inline>>. Acesso em: 22 set. 2021.

superávit primário. Da mesma forma que se pretende evitar que os recursos transitem pelo Tesouro, também devemos minimizar a possibilidade de vazamentos via pagamento de tributos, de modo que os frutos colhidos possam ser integralmente revertidos em proveito das necessidades da instituição beneficiada pela doação.

Esse objetivo não dialoga, portanto, com a criação de uma nova pessoa jurídica, e sim com um outro instituto jurídico relativamente recente no direito brasileiro, mas que já tem ganhado cor na nossa legislação: o patrimônio de afetação.<sup>334</sup>

Em meados de 2018, portanto, ambos os projetos de lei pareciam estar direcionados para a regulamentação dos fundos patrimoniais segregados contábil, mas não juridicamente. Ambas as propostas, influenciadas pela inserção do MEC no debate, visavam a facilitar o recebimento de doações e aplicação do recurso recebido, sem necessidade de transitar pela conta única do Tesouro. No entanto, abandonavam a ideia de separação entre a organização gestora e instituição apoiada e até mesmo de preservação do principal.

Nesse momento, a atuação do BNDES e da Casa Civil da Presidência da República foram determinantes para fixar as premissas maiores de regulamentação legal do instituto. Ao contrário do IDIS, que concordava com a ideia de um *endowment* sob a forma de patrimônio de afetação<sup>335</sup>, o BNDES enxergou fragilidades nessa modelagem e passou a concentrar esforços no sentido de retomar o desenho anterior. Citando expressamente ambos os substitutivos, bem como a atuação do MEC, Luciane Gorgulho esclareceu essa dinâmica:

Nesse momento, o MEC entrou nas discussões com uma visão a princípio um pouco diferente da nossa, daí a gente pediu ajuda para o nosso pessoal de Brasília e a gente conseguiu sentar à mesa para ser ouvido. Quem permitiu isso foi a Casa Civil, na época era a Martha Seillier, que agora está no PPL. Então, eram eles mediando e o MEC de um lado, era o Rossieli Soares [ministro], na verdade, o Felipe Sigollo, abaixo dele, que nessa época era o secretário-executivo adjunto. Ele de um lado, nós do outro e a Casa Civil tentando ver as concessões para um lado ou para o outro, ou seja, acho que o Governo Federal, a Casa Civil, comprou a nossa visão de que era importante manter esse conceito do principal preservado. Claro que a Casa Civil, aí também entra a questão do impacto econômico de renúncia fiscal, também tinha o pessoal do Tesouro, da Receita, ali sentado presente também, porque tinha sempre essa questão de que os incentivos fiscais seriam importantes. Mas ao mesmo tempo significaria uma renúncia que o governo naquele momento, já em crise econômica, não poderia ter. Então, se construíam estudos e sempre apontando para o futuro – ‘os incentivos serão só daqui a 5 anos’ – e sem ultrapassar o teto já existente, apenas mais uma categoria de uso. Nesse momento, houve essa pactuação mediada pela Casa Civil entre as duas partes e também a costura desses termos. Aí, só para resumir esse assunto, a gente chegou num texto de consenso ali por agosto, julho do ano de 2018, tinha um texto pronto, consensado, e que estava sendo costurado para entrar como substitutivo, acho que era ainda do Agripino Maia, não me lembro, mas a ideia seria essa.<sup>336</sup>

<sup>334</sup> Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5309830&ts=1630445376154&disposition=inline>>. Acesso em: 22 set. 2021.

<sup>335</sup> Informação extraída dos relatórios de atividades do *advocacy* pela regulamentação dos *endowments* no Brasil, disponibilizados por Andrea Hanai com compromisso de não publicação e circulação.

<sup>336</sup> GORGULHO, op. cit.

Em agosto de 2018, portanto, já existia um consenso do governo federal e do BNDES, que naquele momento exercia protagonismo técnico sobre o tema, quanto ao texto-base a ser apoiado no Congresso Nacional, fosse mediante uma nova emenda substitutiva do senador José Agripino ou mesmo através de um projeto de lei encaminhado pelo próprio Poder Executivo.

#### 4.2 A tragédia do Museu Nacional: da MPv 851/2018 à Lei 13.800/2019

O incêndio do Museu Nacional, apesar de trágico, teve o efeito positivo de estimular ainda mais o debate sobre os fundos patrimoniais. A grande comoção nacional experimentada era cenário perfeito para incentivar doações para a reconstrução do edifício e recomposição de seu acervo e o governo federal já tinha um texto maduro, amplamente discutido e acordado pelos principais atores envolvidos.

Nesse contexto é que a Medida Provisória nº 851, de 10 de setembro de 2018, foi publicada apenas uma semana depois do infeliz evento, com praticamente as mesmas disposições que haviam sido acertadas entre o MEC e o BNDES, sob intermédio da Casa Civil. Novamente, por sua participação ativa nesse processo, é importante o relato de Luciane Gorgulho:

Sei que o incêndio do Museu Nacional é que veio a mudar tudo. Então, com o incêndio, teve esse comitê de crise formado em Brasília, onde uma das respostas foi a edição da medida provisória, mas a medida provisória foi exatamente o texto que tinha sido consensado, com algumas pequenas mudanças, talvez para justificar o fato de ser medida provisória e para dar algum olhar sobre o tema da cultura, dado que estava saindo pela questão do incêndio do museu.<sup>337</sup>

Seu objetivo primário era, sem dúvida, regular a criação e funcionamento de fundos patrimoniais que pretendessem firmar parceria com a Administração Pública, de maneira a estimular a filantropia para as causas elencadas. Com efeito, recebida a MPv no Congresso Nacional, foi nomeada uma comissão mista para dar parecer, a ser posteriormente examinado pelo plenário de ambas as Casas.

Essa comissão mista foi presidida pelo senador Pedro Chaves (PRB/MS), mas quem se destacou na sua condução foi a relatora designada, deputada Bruna Furlan, que havia proposto o primeiro PL sobre o assunto, ainda em 2012. Já na reunião de instalação, em 07/11/2018, a

---

<sup>337</sup> GORGULHO, op. cit.

parlamentar anunciou sua proposta de formação de consenso que permitisse a construção de um relatório que pudesse ser acolhido tanto por partidos de situação, como de oposição.

E isso de fato foi feito. Foram realizadas duas audiências públicas, nos dias 13 e 14/11/2018, com participação de diversos representantes do Poder Público e da sociedade civil<sup>338</sup>. Em seguida, a relatora apresentou uma minuta de relatório aos demais membros da comissão, que a discutiram e propuseram mudanças que viabilizassem sua aprovação.

Essa postura foi extremamente relevante, eis que, ao que tudo indica, a minuta de relatório então apresentada, se não houvesse sido discutida com antecedência, não teria sido aprovada. Dois pontos dominaram a pauta. O primeiro deles era um “jabuti”<sup>339</sup> no texto editado pelo presidente da República: o Programa de Fomento à Pesquisa, ao Desenvolvimento e à Inovação – Programa de Excelência, constante no capítulo III da MPv nº 851/2018.

Já no início do processo legislativo, restou claro que a proposta – não obstante meritória – demandava discussão mais aprofundada, que não cabia como um adendo ao objeto principal examinado. A atuação do deputado e ex-ministro da Ciência e Tecnologia e Inovação Celso Pansera (PT/RJ) foi determinante para que a relatora recuasse em sua ideia inicial de manter a matéria no projeto de lei de conversão.

Além disso, a possibilidade de as fundações de apoio atuarem como organizações gestoras de fundos patrimoniais se mostrava como o ponto nodal a ser superado. A questão foi

---

<sup>338</sup> Participaram das audiências públicas os seguintes convidados: Maria Amália Andery - Reitora da PUC-SP; Soraya Soubhi Smaili - Reitora da Unifesp; Edward Madureira Brasil – Reitor da UFG e 2º Vice-Presidente da ANDIFES; Eduardo Modena – Reitor do Instituto Federal de São Paulo e Conselheiro do CONIF; Rudinei Toneto Junior - Assessor da Reitoria da USP; Rangel Arthur - Assessor de Diretoria da Agência de Inovação da Unicamp; Carlos Eduardo Vergani - Chefe de Gabinete da Unesp; Fernando Peregrino - Presidente do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica - CONFIES; Gilberto Jorge Cordeiro Gomes – Representante da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal; Fernanda Castro - Integrante do Comitê Gestor da Rede de Educadores em Museus; Augusto Hirata - Pesquisador da FGV; Felipe Sartori Sigollo - Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Educação; Caetano Pansani Siqueira - Diretor de Programa do Ministério da Educação; Gianna Sagazio - Diretora de Inovação da Confederação Nacional da Indústria - CNI; Paula Jancso Fabiani - Diretora-Presidente do Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social – IDIS; Aline Viotto - Coordenadora de Advocacy do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE; Priscila Pasqualin - Advogada especialista em Filantropia e Investimento Social - PLKC Advogados; Pedro Ivo de Lima - Diretor de Relações Institucionais da Alumni UNB; e Mariana Mazza - Assessora Parlamentar da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC; Sérgio Sá Leitão - Ministro de Estado da Cultura; Luiz Fernando Fauth - Assessor do Secretário-Executivo do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Luciane Gorgulho - Chefe do Departamento de Economia da Cultura do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; Fernando de Nielander Ribeiro - Analista da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP; e Vitor Marchetti - Chefe de Gabinete da Reitoria da Universidade Federal do ABC – UFABC.

<sup>339</sup> A palavra “jabuti” foi reiteradamente utilizada nas audiências públicas realizadas no Congresso Nacional, tanto por expositores como por parlamentares. Por esse motivo, apesar de ser linguagem coloquial, optou-se por manter a referência, ao invés de substituí-la por expressão mais formal.

objeto de 25 das 114 emendas parlamentares recebidas e, a princípio, a relatora havia se posicionado contrariamente a tal viabilidade. Veja-se o trecho da minuta de relatório:

As Emendas n<sup>os</sup> 2 e 28 (Dep. Celso Pansera), 4 (Sen. Ana Amélia), 12 e 14 (Sen. Vanessa Grazziotin), 15, 18 e 19 (Dep. Jô Moraes), 29 (Sen. Hudson Leite), 31 (Dep. Paulo Teixeira), 33 (Dep. Rubens Bueno), 71 e 73 (Dep. Carmen Zanotto), 84 (Dep. Erika Kokay), 90 (Sen. Cristovam Buarque), 91, 92, 94, 95, 96 e 97 (Dep. Jandira Feghali), 100 (Dep. Arnaldo Jardim) e 114 (Dep. Marcos Abrão) objetivam permitir que as fundações de apoio de que trata a Lei n<sup>o</sup> 8.958, de 20 de dezembro de 1994, possam atuar como organização gestora de fundo patrimonial ou como instituição apoiada.

No mesmo sentido, são as Emendas n<sup>os</sup> 77 e 80, ambas da Dep. Erika Kokay. A primeira pretende que a instituição apoiada possa também atuar como organização executora. A outra aumenta, na hipótese de a instituição apoiada ser de direito público, de um para três, no mínimo, o número de representantes com direito a voto por ela indicados para compor o Conselho de Administração.

Em que pese a grande quantidade de emendas sobre esse ponto, posicionamo-nos, com a devida vênia aos demais membros desta Comissão Mista, pelo não acolhimento dessas emendas.

De acordo com o modelo adotado pela Medida Provisória, para garantir a sustentabilidade e a boa governança dos fundos patrimoniais é fundamental segregar as funções de gestão dos recursos dos fundos da execução dos programas e projetos com esses recursos. Dessa forma, busca-se evitar a ocorrência de conflito de interesses (particularmente na seleção dos programas e projetos destinatários dos recursos do fundo patrimonial), bem como elevada influência dos dirigentes de turno da instituição apoiada na gestão dos recursos do fundo.

Devemos ter sempre em mente que um dos principais traços característicos dos fundos patrimoniais é sua sustentabilidade. Nesse sentido, é salutar mantê-lo, tanto quanto possível, blindado da interferência de disputas políticas travadas no âmbito da instituição apoiada.

A questão deve ser analisada também sob a perspectiva do doador dos recursos para os fundos patrimoniais. Um dos objetivos do marco regulatório introduzido pela Medida Provisória é justamente trazer segurança quanto à boa gestão e aplicação dos recursos, incentivando as doações para os fundos patrimoniais. A separação entre gestão e execução prevista no parágrafo único do art. 2<sup>o</sup> da MPV é medida que contribui para isso.

Desse modo, reconhecemos que essas fundações possuem habilidades e acúmulo para a contratação de bens e serviços necessários à execução dos projetos a serem efetivados. Assim, a Relatora acrescenta parágrafo ao art. 2<sup>o</sup> tornando isso claro, permitindo a participação das fundações na qualidade de organização executora em parceria com as instituições apoiadas.

Vale destacar que, consultado sobre esse ponto, o Ministério da Educação manifestou posição coincidente com a desta Relatora.<sup>340</sup>

Outros assuntos também foram destacados, mas a extensão da possibilidade de gestão dos fundos às fundações de apoio parecia determinante para a aprovação do relatório. Tanto que, quando da última reunião da comissão, no dia 27/11/2018, a deputada Bruna Furlan fez expressamente a seguinte ressalva:

---

<sup>340</sup> Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1696082&filename=PAR+1+MPV85118+%3D%3E+MPV+851/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1696082&filename=PAR+1+MPV85118+%3D%3E+MPV+851/2018)>. Acesso em 23 set. 2021.

Igualmente, suprimimos os parágrafos do art. 2º, que vedam às fundações de apoio serem gestoras do fundo. Nós estamos suprimindo, portanto... parte do acordo que nós fizemos. Porém, nós precisamos que todos os partidos de oposição nos acompanhem no plenário. Este foi o acordo e nós já tivemos a garantia de membros do Partido dos Trabalhadores, porque senão vai voltar tudo como era o texto, no plenário. Então, eu estou contando com as palavras dos colegas, assim como eu estou cumprindo a minha.<sup>341</sup>

E assim se deu. A Comissão Mista aprovou por unanimidade o relatório apresentado pela relatora, com as modificações acordadas, bem como o Projeto de Lei de Conversão (PLC) nº 31/2018. O texto em comento também foi aprovado por unanimidade pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com pequenas adequações, submetido em seguida à sanção presidencial.

O projeto foi parcialmente sancionado no dia 04 de janeiro de 2019, transformando-se na Lei nº 13.800, com os seguintes vetos:

Inciso IX do art. 2º [...] Razões do veto:

“Trata-se do instrumento que seria utilizado para possibilitar o cumprimento por meio do aporte de recursos dos fundos patrimoniais relacionados às obrigações legais e contratuais de empresas com investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Todavia, com a aprovação pelo Congresso Nacional de emendas que suprimiram os dispositivos relacionados ao assunto, tal possibilidade não mais existe e o instrumento tornou-se desnecessário, podendo a sua manutenção acarretar em controvérsia jurídica sobre o tema.”

Parágrafo único do art. 2º [...] Razões do veto:

“O dispositivo possibilita que as fundações de apoio de universidades e demais centros de ensino e pesquisa, credenciadas na forma da Lei nº 8.958, de 1994, sejam equiparados às organizações gestoras de fundo patrimonial. Entretanto, tal permissão, na forma da propositura, tende a possuir interesses conflitantes, comprometendo a segregação de funções entre as diferentes organizações que podem gerir ou se beneficiar dos fundos patrimoniais e trazer prejuízos à credibilidade da política, uma vez que poderia comprometer instrumentos importantes para a fiscalização, prestação de contas e transparência da gestão de doações.”

§ 4º do art. 5º [...] Razões do veto:

“O dispositivo provoca incentivo adverso perante a Administração Pública, possibilitando que quaisquer fundações, inclusive as públicas enquadrem seus fundos como fundos patrimoniais, o que poderia resultar em geração de déficit nas contas públicas, haja vista a possibilidade de transformação dos fundos públicos em fundos privados.”

Arts. 28, 29 e 30 [...] Razões do veto:

“As proposições com possibilidades de benefícios tributários dos quais decorram potencial renúncia de receitas devem atender aos requisitos da legislação orçamentária e financeira, em especial, o artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), o artigo 114 da Lei nº 13.473, de 2017 (LDO-2018) e o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).”

Inciso I do art. 33 [...] Razões do veto:

---

<sup>341</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=adaoHiAFVdU>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

“Não há sentido para a manutenção da previsão do dispositivo, com os vetos dos artigos 28, 29 e 30, aos quais faz referência.”<sup>342</sup>

O veto ao parágrafo único do art. 2º foi posteriormente recusado pelo Congresso Nacional, resultando na sua promulgação no dia 19 de junho de 2019, de maneira a consolidar a possibilidade de as fundações de apoio serem organizações gestoras de fundos patrimoniais. Os demais, porém, foram mantidos pelo parlamento.

#### 4.3 O desenho jurídico-institucional da Lei nº 13.800/2019

A Lei nº 13.800/2019 trouxe um arranjo institucional claramente definido, optando – na linha defendida pelo BNDES – pelo modelo de fundo patrimonial *segregado*, que se diferencia do fundo *próprio* pela existência de uma organização gestora distinta e autônoma em relação à instituição apoiada. Como visto no capítulo anterior, essa separação costuma ser apontada até mesmo como um requisito para que se reconheça a estrutura como em *endowment* propriamente dito.

Em breve síntese, há duas figuras centrais nesse desenho, que não se confundem com o fundo em si<sup>343</sup>. Nesse sentido, nos termos do art. 2º, inciso I, instituição apoiada é aquela pública ou privada sem fins lucrativos dedicada à consecução de finalidades de interesse público, beneficiária de programas, projetos ou atividades financiadas com recursos de fundo patrimonial. É aquela estrutura formal que será auxiliada na sua finalidade, mas que exercerá sua atividade independentemente da existência ou não do fundo.

Já a organização gestora, definida pelo inciso II do mesmo dispositivo legal, é uma instituição privada sem fins lucrativos, instituída na forma de associação ou fundação privada, com o intuito de atuar exclusivamente<sup>344</sup> para um fundo, na captação e na gestão das doações

---

<sup>342</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-15.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-15.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2021.

<sup>343</sup> Alguns dos projetos de lei citados anteriormente propunham que fundo patrimonial fosse entendido como uma nova espécie de pessoa jurídica, inclusive mediante alteração do art. 44 do Código Civil. Não obstante, a Lei nº 13.800/2019 adotou a expressão “fundo patrimonial” para descrever a universalidade de bens e direitos e “organização gestora de fundo patrimonial” para identificar a pessoa jurídica criada exclusivamente para administrá-la.

<sup>344</sup> O deputado Celso Pansera apresentou a emenda modificativa nº 25 para excluir essa exclusividade de atuação. No entanto, a proposta foi rejeitada pela Comissão Mista e, posteriormente, também pelo Congresso Nacional.



oriundas de pessoas físicas e jurídicas e do patrimônio constituído. É quem recebe as doações, administra o patrimônio e decide a alocação do rendimento auferido, tudo de acordo com as regras de investimento e resgate previamente estipuladas.

A relação entre essas pessoas jurídicas – a instituição apoiada e a organização gestora – pressupõe e deve obedecer às normas estabelecidas em um ajuste denominado instrumento de parceria, que formaliza o vínculo de cooperação entre elas, mas não gera de imediato obrigações de dispêndio de recursos. Especificamente quando a instituição apoiada for pública, essas obrigações são criadas a partir da celebração de ajustes específicos, os termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público.

Assim, a ideia central é que a instituição apoiada e a organização gestora firmem somente um instrumento de parceria, do qual podem decorrer um ou mais termos de execução individualizados. A partir daí, há maior liberdade na forma como a execução se dará, eis que, mesmo envolvendo o Poder Público, esse será simplesmente beneficiário, mas não executor direto da ação.

A lei permite a inserção, nesse desenho interinstitucional, de outra figura: a organização executora. Mas se cuida apenas de uma possibilidade, não uma obrigatoriedade. Em verdade, por se tratar de um arranjo tipicamente privado, nem parece necessário, para sua viabilidade jurídica, que tal previsão constasse no marco legal, apesar de não haver qualquer prejuízo em se esclarecer normativamente isso.

Especificamente quanto à organização gestora, a Lei nº 13.800/2019 trouxe algumas regras de governança importantes, notadamente para conferir maior segurança aos doadores de que não haverá malversação ou tredestinação do patrimônio constituído e dos rendimentos auferidos. Durante o processo legislativo, houve constante embate entre a estipulação de regras rígidas – que seriam mais claras, mas por outro lado engessariam a iniciativa privada – e a utilização de conceitos jurídicos indeterminados – que trariam maior flexibilidade, mas também maior risco. Ainda que mitigadas, prevaleceram normas rígidas de governança.

Nessa esteira, a Lei nº 13.800/2019 determina que a organização gestora seja dirigida por um conselho de administração, composto por até sete membros remunerados, possibilitada a admissão de outros sem remuneração. Esse colegiado deliberativo é assistido por um comitê de investimentos, de natureza consultiva, integrado por três a cinco membros<sup>345</sup>; e fiscalizado por um conselho fiscal, composto por três membros.

---

<sup>345</sup> A fim de não atribuir custos de transação excessivos, o legislador optou por limitar a obrigatoriedade de comitê de investimento apenas aos fundos com mais de R\$ 5.000.000,00, atualizados pelo IPCA.

Essas e outras regras visam a assegurar maior profissionalização na gestão do fundo e execução da parceria, um mecanismo interno de governança. Não bastasse, o legislador determinou também um sistema de controle interinstitucional, ao indicar que a instituição apoiada, a organização executora e a organização gestora possam expedir recomendações mútuas, na hipótese de verificação de irregularidades ou descumprimento do instrumento de parceria ou do termo de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público celebrados.

Constatado o descumprimento dos termos gerais (da lei) ou específicos (firmados pelas partes), o art. 25 prevê a possibilidade de suspensão dos ajustes ou até mesmo de encerramento do termo de execução e do instrumento de parceria, inclusive com o redirecionamento do patrimônio componente do fundo patrimonial a organização gestora com finalidade de interesse público similar.

Todas essas regras de governança, aqui apontadas genericamente, estão detalhadas na Lei nº 13.800/2019. Nesse sentido, tal como referido acima, tanto a MPv nº 851/2018 quanto a lei de conversão aprovada pelo Congresso Nacional seguiram uma proposta de maior rigidez regulatória, limitando a capacidade de auto-organização da iniciativa privada, mas também reduzindo a possibilidade de desvios. Daí exsurge uma questão nodal: o desenho institucional previsto na Lei nº 13.800/2019 é obrigatório?

Como a legislação é relativamente nova, é possível que surjam opiniões divergentes, mas por ora há prevalência de que essas regras não são cogentes para todos os fundos patrimoniais, apenas para aqueles que pretendam firmar instrumentos de parceria e termos de execução com instituições públicas apoiadas ou de qualquer forma se valer de alguma das disposições ali verificadas<sup>346</sup>.

Com efeito, tanto uma interpretação literal do aposto especificativo “constituídos nos termos desta Lei”<sup>347</sup>, constante no parágrafo único do art. 2º, como a sistemática do diploma legal em referência, deixam claro que não se pretende regular todo e qualquer fundo patrimonial, instrumento marcado pela liberdade típica da iniciativa privada. A adesão aos ditames da Lei nº 13.800/2019 é, portanto, facultativa.

---

<sup>346</sup> Nesse sentido, cf. PANNUNZIO, Eduardo. *O modelo da Lei 13.800/19 é obrigatório ou facultativo?* In: FABIANI, op. cit., pp. 73-77.

<sup>347</sup> Se o aposto estivesse entre vírgulas (explicativo), seria possível argumentar – em uma interpretação estritamente literal – que todos os fundos patrimoniais seriam constituídos nos termos da lei. Contudo, não estando, fica claro que se cuida apenas de especificação de alguns fundos, não de todos.

Outro ponto relevante diz respeito aos fundos criados antes da edição do diploma em referência que pretendam se adequar às novas regras, notadamente para poderem firmar instrumentos de parceria e termos de execução com instituições públicas. O PLC nº 31 continha norma expressa a esse respeito, fruto da emenda aditiva nº 24, do deputado Celso Pansera<sup>348</sup>, mas foi objeto de veto pelo presidente da República. Veja-se o texto aprovado pelo Congresso Nacional e a justificativa do veto:

Art. 5º [...]

§ 4º As associações e as fundações constituídas poderão optar por enquadrar seus fundos como fundos patrimoniais nos termos desta Lei, desde que adequem seus estatutos sociais às disposições previstas nesta Lei.

Razões do veto: O dispositivo provoca incentivo adverso perante a Administração Pública, possibilitando que quaisquer fundações, inclusive as públicas enquadrem seus fundos como fundos patrimoniais, o que poderia resultar em geração de déficit nas contas públicas, haja vista a possibilidade de transformação dos fundos públicos em fundos privados.

Com o devido respeito, parece que o motivo então exposto é desconectado da proposta de norma jurídica em comento. Em todas as audiências públicas, exposições de motivos, relatórios e nos próprios conceitos legais, sempre ficou claro que os fundos patrimoniais seriam exclusivamente privados, financiados por verba privada. Não havia nenhum indicativo de que a norma pudesse ser interpretada como fundamento para transformação de fundos públicos em privados.

Inobstante, mesmo com o veto presidencial, não parece haver óbice a que as organizações gestoras adequem suas regras de governança aos ditames da Lei nº 13.800/2019 e, com isso, possam firmar instrumentos de parceria e termos de execução com instituições públicas. Exigir que se constituísse uma nova pessoa jurídica para tanto seria um formalismo exagerado, gerando custos de transação que poderiam até mesmo inviabilizar o mecanismo.

#### 4.4 Aspectos relevantes sobre os fundos patrimoniais

A partir dessa noção geral acerca dos fundos patrimoniais, em especial aqueles regulados pela Lei nº 13.800/2019, dois pontos se mostram imprescindíveis para sua

---

<sup>348</sup> Já a emenda aditiva nº 23, do mesmo parlamentar, que propunha que essas instituições não precisassem se adequar às regras de composição do conselho de administração, foi rejeitada pelo relatório da Comissão Mista.

viabilidade inicial e permanência no tempo: o respeito à vontade dos doadores; e a política de investimento e resgate. A seguir, cada um deles será examinado individualmente.

#### 4.4.1 Respeito à vontade do doador

Como visto no capítulo anterior, filantropia se diferencia de caridade por alguns fatores, dentre eles a perspectiva de enfrentamento sistemático e racional de algum problema. Enquanto a caridade é em regra um ato instantâneo, a filantropia projeta seus efeitos no tempo, alimenta e é retroalimentada por um processo essencialmente dinâmico e circular de planejamento, execução e monitoramento de resultados.

Quando se doa um prato de comida, roupas ou mesmo uma quantia para a restauração de um bem tombado, a relação se encerra de imediato. Quando se constitui ou financia um *endowment*, ela se prolonga indefinidamente, renovando-se a cada percepção de rendimentos e a cada ação por eles custeada. Essa relação se constitui em determinado momento, mas seus efeitos se prolongam além de uma perspectiva que seja possível antever e, não raras vezes, as circunstâncias exigem adaptação.

Doação é, nos termos do art. 538 do Código Civil, o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra. O donatário pode aceitá-la ou não, mas, em a recebendo, aceita expressa ou tacitamente eventuais condições e encargos atribuídos pelo doador. O Código Civil traz uma série de regras a esse respeito, desde a possibilidade de revogação (art. 555 a 564) até a execução forçada do encargo (art. 553)<sup>349</sup>.

Notadamente quanto ao terceiro setor, destaca-se o papel do Ministério Público estadual na fiscalização nas fundações privadas, em especial no que tange ao efetivo cumprimento da finalidade imposta pelo seu fundador, seja por ato em vida ou por testamento, ou mesmo para fins de redirecionamento do patrimônio caso a finalidade inicial tenha se tornado ilícita, impossível ou inútil (arts. 66 a 69).

---

<sup>349</sup> Uma análise jurídica profunda a respeito da doação no direito público e financeiro, inclusive em comparação com o direito norte-americano, consta em SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. *Doação de Direito Público e Direito Financeiro*. 2015. 276 p. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2015.

Na hipótese de doação para fundo patrimonial, já se referiu alhures que ao menos uma ressalva sempre existirá: a obrigatoriedade de preservação do principal para geração de frutos. Mas não raras vezes o doador vai além e determina condições e encargos específicos a serem cumpridos pela organização gestora. Normalmente, essa manifestação de vontade deve perdurar, mas há situações em que alterações das circunstâncias fáticas e jurídicas podem resultar no seu decaimento.

O assunto foi tangenciado pelo relatório da Comissão Mista do Congresso Nacional na análise da emenda nº 81, de autoria da deputada Erika Kokay (PT/DF), que propunha a supressão do § 5º do art. 13 da MPv nº 851/2018. Veja-se a justificativa apresentada pela parlamentar e a motivação para seu não acolhimento:

Justificativa da emenda nº 81:

A emenda propõe que se retire a possibilidade do doador definir a destinação dos bens e valores doados. O Código Civil já permite que as doações sejam condicionadas, onerosas ou modais, não sendo necessário definir novamente tal disposição, aqui nesta MP. Isto poderia gerar confusão e insegurança jurídica para os doadores.

Assim, diante do exposto e considerando a relevância da questão, propomos a presente Emenda e solicitamos o apoio dos pares para aprovação da presente proposição.

Análise pelo relatório da Comissão Mista:

A Emenda nº 81, também da ilustre deputada, suprime o § 5º do art. 13 da MPV, que diz que o encargo sobre doação poderá consistir na obrigatoriedade do emprego da doação e de seus rendimentos em determinado programa, projeto ou atividade e em moção de agradecimento ou menção nominal ao doador.

A justificativa apresentada é a eventual confusão e insegurança jurídica para os doadores, pois conflitaria com o que dispõe o Código Civil. Entendemos justamente o contrário. A disciplina do Código Civil sobre doações é muito ampla, como convém a uma legislação de caráter geral. A forma como a MPV regula o tema de doações, no caso de fundos patrimoniais, naturalmente prevalece tanto por ser mais recente quanto pelo seu caráter especial.

Em termos de mérito, há uma vantagem adicional: a Medida Provisória, ao limitar o que pode ser exigido como encargo sobre as doações a fundos patrimoniais, evita as infinitas possibilidades que o Código Civil permite e que poderiam criar situações de constrangimento ou de difícil solução.

Pelo exposto, a emenda não foi acolhida.

Com efeito, é importante a referência histórica acerca do processo legislativo, mas parece pouco provável que, conforme os distintos arranjos e conflitos passem a surgir, os tribunais brasileiros deixem de aplicar as normas do Código Civil sobre doação, ao menos de forma subsidiária e complementar. Quanto a isso, há que se aguardar a natural dinâmica de maturação da norma, ainda muito recente. De qualquer maneira, houve de fato uma regulamentação de algumas situações mais corriqueiras pela Lei nº 13.800/2019, que deve prevalecer sobre as regras gerais de doação.

Nesse sentido, a mais importante delas talvez seja a categorização tripartite de doações possíveis de serem recebidas pelos fundos patrimoniais<sup>350</sup>. Na doação permanente não restrita, o recurso é incorporado ao patrimônio permanente e os rendimentos podem ser utilizados em quaisquer programas, projetos e demais finalidades de interesse público, desde que inseridos no objeto social da organização gestora.

Já a doação permanente restrita de propósito específico é um recurso cujo principal é incorporado ao patrimônio permanente e os rendimentos devem ser utilizados em projetos relacionados ao escopo previamente definido no instrumento de doação. E, finalmente, na doação de propósito específico, o recurso principal – e não apenas os rendimentos – é atribuído diretamente a projeto previamente definido, mas não pode ser imediatamente utilizado<sup>351</sup>. O seguinte quadro-síntese é didático a esse respeito:

**Quadro 2** – Síntese das características das fontes de renda dos fundos patrimoniais

<b>Origem</b>	<b>Permanência</b>	<b>Uso</b>
Doação permanente não restrita	Patrimônio permanente (o principal não pode ser resgatado, exceto em casos excepcionais)	Geração de rendimentos <b>sem</b> destinação específica
Doação permanente restrita de propósito específico		Geração de rendimentos <b>com</b> destinação específica
Doação de propósito específico	Conforme fluxo estabelecido no instrumento de doação	Projeto definido no instrumento de doação (com limite de 20% no ano da doação)
Rendimentos	A parcela referente à correção monetária (inflação) incorpora-se ao patrimônio permanente	Descontada a inflação, o restante se destina à finalidade de interesse público e a despesas necessárias da organização gestora
Geração de renda	Livre	Livre

<sup>350</sup> Os Deputados Evair Vieira de Melo (PP/ES) e Sibá Machado (PT/AC), através das emendas aditivas nº 88 e 109, chegaram a propor a inclusão de uma quarta categoria: a doação para uso corrente, de maneira a permitir sua utilização imediata. O Congresso Nacional rejeitou a proposta por inadequação à lógica de manutenção de fontes perenes de recursos que orienta o instituto.

<sup>351</sup> Nessa hipótese, os limites de utilização foram traçados na própria lei, a saber: Art. 15. Na hipótese prevista no § 3º do art. 14 desta Lei, poderá ser utilizado até 20% (vinte por cento) do valor da doação durante o exercício em que ela ocorrer, se assim dispuserem os doadores e mediante deliberação favorável dos membros do Conselho de Administração. Parágrafo único. Excepcionalmente, o limite previsto no caput deste artigo poderá ser flexibilizado mediante anuência do Conselho de Administração quando se tratar de doação de propósito específico para a recuperação ou a preservação de obras e patrimônio e para as intervenções emergenciais para manutenção dos serviços prestados pela instituição apoiada.

Origem	Permanência	Uso
própria		

Fonte: Adaptação livre de FABIANI, Paula Maria de Jancso; HANAI, Andrea. *Estrutura e Operação dos Fundos Patrimoniais Filantrópicos*. In: FABIANI, op. cit., p. 88.

Os doadores podem, portanto, definir em maior ou menor escala a destinação dos recursos doados, mas o legislador foi atento também à possibilidade de as circunstâncias mudarem. Nesse sentido, segundo o § 6º do art. 14, em sobrevindo fato que torne impossível ou inútil o propósito específico a que foi vinculada a doação, aplicar-se-á o regime da doação permanente não restrita.

A norma é sem dúvida relevante, mas está longe de resolver todos os conflitos que certamente advirão. A começar que os conceitos de impossibilidade e inutilidade são fluidos e, à luz das circunstâncias em concreto, admitirão significados diametralmente opostos. Mais ainda, é pouco crível que daqui a várias décadas ou séculos se aceite a apregoada noção de perpetuidade que permeia o instrumento em exame.

Nos Estados Unidos e na Inglaterra, a regra contra perpetuidades<sup>352 353</sup> não se aplica às *charities* e aos *endowments* e, destarte, já existe uma base interpretativa e precedentes judiciais significativamente consolidados acerca das denominadas *cy pres* e *equitable deviation doctrine*<sup>354</sup>. O *Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act* (UPMIFA)<sup>355</sup>, que trata dos fundos geridos por instituições filantrópicas sem fins lucrativos naquele país, indica que:

<sup>352</sup> A definição clássica da chamada *rule against perpetuities*, há séculos consolidada nos países de tradição anglo-saxã, foi proposta por John Chipman Gray nos seguintes termos: Nenhuma obrigação ou direito é válido além de 21 anos a contar da morte das pessoas vivas na data de sua constituição. Cf. GRAY, John Chipman. *The Rule Against Perpetuities*. 4. ed. Boston: Little Brown & Co., 1942, p. 201. Tradução livre do original: *No interest is good unless it must vest, if at all, not later than twenty-one years after some life in being at the creation of the interest.*

<sup>353</sup> O filme “Os descendentes”, protagonizado pelo ator George Clooney, mostra como essa relação entre a vontade dos mortos e dos vivos pode ser conflituosa, havendo argumentos válidos em ambos os sentidos. Para uma análise mais aprofundada, cf. ROTH, Randall W. Deconstructing ‘The Descendants’: How George Clooney ennobled old hawaiian trusts and made the rule against perpetuities sexy. *Real Property, Trust and Estate Law Journal*, v. 48, n. 2, pp. 291–319, 2013.

<sup>354</sup> Em breve síntese, a primeira teoria busca garantir o objetivo da doação, enquanto a segunda objetiva assegurar a provável intenção do doador. Para mais detalhes, cf. COMMITTEE ON CHARITABLE TRUSTS AND FOUNDATIONS. *Cy Pres and Deviation: current trends in application*. *Real Property, Probate and Trust Journal*, v. 8, n. 3, pp. 391–404, 1973.

<sup>355</sup> Nos Estados Unidos, os *uniform acts* são minutas de leis feitas pela *Uniform Law Commission*, uma organização não-governamental integrante do terceiro setor, que podem ou não ser transformadas em lei. É uma maneira, dentro de um sistema federativo com ampla liberdade legislativa atribuída aos estados-membros, de tentar uniformizar a legislação no que tange a assuntos que transbordem as fronteiras dos entes federativos. Especificamente quanto ao UPMIFA, o ato foi ratificado por 49 dos 50 estados norte-americanos, à exceção

Seção 6. Liberação ou Modificação de Restrições de Gestão, Investimento ou Propósito

[...]

(d) Se um propósito específico de caridade ou uma restrição contida em um instrumento de doação se tornar ilegal, impraticável, impossível de alcançar ou um ineficiente, o tribunal, a pedido da instituição, pode modificar o propósito ou a restrição, de maneira consistente com os fins caritativos expressos no instrumento de doação. A instituição deve notificar o Ministério Público sobre o pedido e o esse deve ter a oportunidade de ser ouvido.<sup>356</sup>

Apesar de possível, a superação do encargo ou condição é sempre vista com ressalvas, como uma exceção, e não raras vezes denegada. Em um dos casos mais famosos, ocorrido em 1984, Beryl Buck havia doado um montante estimado entre 7 e 10 milhões de dólares, em ações de uma companhia de petróleo, sendo que dez anos depois essas ações valiam US\$ 340 milhões. O fundo, então, pediu autorização judicial para aumentar seu espaço de atuação, até então limitado ao Condado de Marin, para toda a Baía de São Francisco. O procurador-geral se posicionou contrariamente e o judiciário indeferiu o pleito formulado<sup>357</sup>.

Esse exemplo, além de multicitado na doutrina norte-americana, é importante por trazer dois aspectos não abordados pelo § 6º do art. 14 da Lei nº 13.800/2019. Em primeiro lugar, a ineficiência ulterior (no inglês, *wasteful*) como um possível motivo para modificação ou superação da vontade do doador, além da impossibilidade e inutilidade do propósito específico. Ademais, a necessidade de que essa análise se dê em uma instância exterior à organização gestora do fundo patrimonial, como mecanismo de governança<sup>358</sup>.

Essas e outras questões, impossíveis de serem antevistas pelo legislador, certamente advirão com o tempo e demandarão aprofundamento. Mas, desde já, é possível apontar um caminho intermediário a ser seguido, um ponto de inflexão entre a vontade do doador e a atualidade das circunstâncias de fato, cada vez mais dinâmicas.

apenas da Pensilvânia. Disponível em: <<https://www.uniformlaws.org/committees/community-home?communitykey=043b9067-bc2c-46b7-8436-07c9054064a3&tab=groupdetails>>. Acesso em: 03 set. 2021.

<sup>356</sup> Tradução livre do original: *Section 6. Release or Modification of Restrictions on Management, Investment, or Purpose [...] (d) If a particular charitable purpose or a restriction contained in a gift instrument on the use of an institutional fund becomes unlawful, impracticable, impossible to achieve, or wasteful, the court, upon application of an institution, may modify the purpose of the fund or the restriction on the use of the fund in a manner consistent with the charitable purposes expressed in the gift instrument. The institution shall notify the [Attorney General] of the application, and the [Attorney General] must be given an opportunity to be heard.*

<sup>357</sup> SIMON, John G.. American Philanthropy and the Buck Trust. *University of San Francisco Law Review*, n. 21, pp. 641–79, 1987.

<sup>358</sup> No caso das fundações brasileiras, essa função poderia ser exercida pelo Ministério Público, mas não em se tratando de associações. Talvez uma solução fosse a instituição de um procedimento de jurisdição voluntária para permitir que o Poder Judiciário atuasse nessa seara, independentemente da existência ou não de conflito.



#### 4.4.2 Política de investimento e resgate

A política de investimento e resgate dos fundos patrimoniais é um aspecto significativo para sua viabilidade no longo prazo e consecução de sua finalidade institucional. Em linhas gerais, duas características a distinguem das práticas atinentes a outros fundos ou reservas financeiras: em primeiro lugar, o horizonte de investimento é a perpetuidade, adjetivo único desse arranjo; outrossim, as regras de resgate conferem previsibilidade aos gestores, tornando baixa a necessidade liquidez dos ativos.

Na origem, isso não era um desafio. Os *endowments* normalmente recebiam em doação terras e propriedades imobiliárias, limitando-se a cobrar alugueres e outras taxas de uso sobre esses bens. Eventuais investimentos se limitavam a transações ligadas ao mercado imobiliário e, no limite, a títulos de renda fixa. A legislação inglesa restringia significativamente a atuação dos gestores, que contavam com uma lista de títulos, em especial públicos, tidos como seguros para se adquirir.

Nos EUA, esse quadro começou a se modificar a partir do julgamento do caso Harvard College v. Amory, em 1830, pela Suprema Corte de Massachusetts. Na oportunidade, o tribunal reconheceu que no país recém-independente ainda havia pouca disponibilidade e confiabilidade de títulos públicos e, assim, rejeitou a aplicação da legislação inglesa, enunciando a seguinte regra:

Tudo o que pode ser exigido de um administrador para investir é que ele se conduza com fidelidade e boa-fé. Ele deve observar como homens de prudência, discrição e inteligência administram seus próprios negócios, não no que diz respeito à especulação, mas no que diz respeito à disposição permanente de seus fundos, considerando os prováveis rendimentos, bem como a provável segurança do capital a ser investido.<sup>359</sup>

Isso, porém, não teve o condão de liberar os administradores de fundos para adotarem políticas de investimento mais agressivas. Nessa esteira, o Tribunal de Apelações do Estado de Nova Iorque chegou a declarar que investimentos em ações seriam sempre imprudentes,

---

<sup>359</sup> KOCHARD, Lawrence E; RITTEREISER, Cathleen M. *Foundation and endowment investing: philosophies and strategies of top investors and institutions*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2007, p. 6. Tradução livre do original: “All that can be required of a trustee to invest, is, that he shall conduct himself faithfully and exercise a sound discretion. He is to observe how men of prudence, discretion and intelligence manage their own affairs, not in regard to speculation, but in regard to the permanent disposition of their funds, considering the probable income, as well as the probable safety of the capital to be invested.”.

independentemente das circunstâncias (King v. Talbot, 1869), o que demonstra que permanecia a ideia de atuação conservadora dos gestores<sup>360</sup>.

Esse quadro somente veio a se modificar de forma mais sensível na primeira metade do século XX, notadamente com a atuação de John Maynard Keynes, tanto em seus investimentos pessoais como à frente dos fundos do King's College, em Cambridge, e do Eton College, em Windsor. Entre 1920 e 1945, o Chest Fund aumentou seu patrimônio em 11 vezes com relação ao seu tamanho original<sup>361</sup>.

No mesmo período, marcado pela grande depressão de 1929, a Universidade de Yale lançou o *Yale Plan*, um método de investimento que predeterminava a dimensão de ativos de renda fixa e renda variável, que era constantemente monitorada e reposicionada. Assim, se as ações caíssem, sua proporção diminuiria e o fundo compraria mais, e vice-versa. Essa estratégia chegou a dar certo por um tempo, mas durante as décadas de 1940 e 1950, quando os gestores se viram forçados a se desfazer de ativos em plena valorização, verificou-se sua fragilidade.

A mudança definitiva veio em 1968, com a publicação pela *Ford Foundation* de dois estudos, intitulados *The Law and Lore of Endowments* e *Managing Educational Endowments*, que enunciavam a regra do retorno absoluto. Em suma, propunha-se que as políticas de investimento e resgate levassem em consideração não apenas os rendimentos auferidos, mas também a valorização ou desvalorização dos ativos.

Essas publicações influenciaram a edição, em 1972, do *Uniform Management of Institutional Funds Act* (UMIFA)<sup>362</sup>, ratificado pela ampla maioria dos estados norte-americanos, que previa expressamente a regra do retorno absoluto:

O conselho de administração pode se apropriar para despesas e aplicação no seu propósito social o tanto de valorização líquida, realizada e não realizada, de seus ativos, em preço justo, o quanto for prudente, segundo o padrão estabelecido pela Seção 6.

[...]

Na administração dos poderes de apreciação, de fazer e reter investimentos e de delegar a gestão de investimentos de fundos patrimoniais, os membros de um conselho de administração devem exercer cuidado empresarial normal e prudência sob os fatos e circunstâncias prevalentes no momento da ação ou decisão. Ao

---

<sup>360</sup> RUSSELL, op. cit., p. 79.

<sup>361</sup> Ibid., p. 7. Para dar uma noção mais apurada, o autor faz um contraponto com o índice US Standard & Poor, que teria crescido 90% nesse mesmo período.

<sup>362</sup> O *Uniform Management of Institutional Funds Act* (UMIFA) foi substituído em 2006 pelo *Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act* (UPMIFA), sendo que a regra de retorno total não só foi mantida como aperfeiçoada. Sobre os *uniform acts*, cf. a nota de rodapé nº 355.

fazê-lo, eles devem considerar as necessidades de longo e curto prazo da instituição na realização de seus objetivos educacionais, religiosos, de caridade ou outros fins elementares, suas necessidades financeiras presentes e previstas, retorno total esperado de seus investimentos, tendências de nível de preços e as condições econômicas gerais.<sup>363</sup>

Hoje, a regra de retorno total está plenamente consolidada no direito norte-americano e na prática das instituições. E isso se reflete nos resultados obtidos, notadamente em instituições já consolidadas há mais de dez anos, que contam com uma média de crescimento na casa dos sete pontos percentuais, mesmo em tempos de crise econômica<sup>364</sup>.

Naturalmente, essa política de investimento se reflete também na política de resgate, tida como o coração da disciplina financeira dos fundos patrimoniais. Enquanto no modelo anterior era fácil diferenciar principal e rendimentos, nesse novo formato faz mais sentido adotar uma estratégia de resgate também proporcional ao valor total dos bens, e não a eventuais lucros realizados em um ou outro exercício específico.

Isso facilita sobremaneira a gestão do fundo, que não só passa a poder investir em ativos ilíquidos e de longo prazo (política de investimento), como também traz maior previsibilidade e constância na execução de programas e ações direcionados ao propósito para o qual criado, sem ficar demasiadamente sujeito a variações pontuais de mercado (política de resgate). Afinal, se por um lado a política de investimento é importante para garantir a perpetuidade do fundo, por outro, um *endowment* não pode ser criado exclusivamente para acumulação de capital<sup>365</sup>.

Nessa esteira, prevalece como política de resgate nos EUA a fixação de um percentual sobre o patrimônio total do fundo, mais especificamente sobre uma média móvel desse. Veja-se o quadro demonstrativo da política de resgate apurada na pesquisa conduzida pela *National*

---

<sup>363</sup> Disponível em:

<<https://www.uniformlaws.org/HigherLogic/System/DownloadDocumentFile.ashx?DocumentFileKey=3e58a9fa-f548-1275-ab70-ae98364af54b&forceDialog=0>>. Acesso em: 06 set. 2021. Tradução livre do original: “The governing board may appropriate for expenditure for the uses and purposes for which an endowment fund is established so much of the net appreciation, realized and unrealized, in the fair value of the assets of an endowment fund over the historic dollar value of the fund as is prudent under the standard established by Section 6. [...] In the administration of the powers to appropriate appreciation, to make and retain investments, and to delegate investment management of institutional funds, members of a governing board shall exercise ordinary business care and prudence under the facts and circumstances prevailing at the time of the action or decision. In so doing they shall consider long and short term needs of the institution in carrying out its educational, religious, charitable, or other eleemosynary purposes, its present and anticipated financial requirements, expected total return on its investments, price level trends, and general economic conditions.”

<sup>364</sup> Dados históricos disponíveis em: <<https://www.nacubo.org/Research/2020/Historic-Endowment-Study-Data>>. Acesso em: 06 set. 2021.

<sup>365</sup> Sobre limite de acumulação dos *endowments*, cf. BRODY, op. cit., p. 878, em especial a nota de rodapé nº 20.

*Association of College and University Business Officers (NACUBO)* e pela *Teachers Insurance and Annuity Association of America (TIAA)*<sup>366</sup>:

**Tabela 15** – Taxa de resgate dos fundos patrimoniais nos EUA, por tamanho

<b>Tamanho do fundo (em US\$)</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Mais de 1 bilhão	4,6%	4,5%
501 milhões a 1 bilhão	4,4%	4,4%
251 milhões a 500 milhões	4,2%	4,4%
101 milhões a 250 milhões	4,7%	4,7%
51 milhões a 100 milhões	4,6%	5,0%
25 milhões a 50 milhões	4,5%	4,6%
Menos de 25 milhões	4,1%	4,1%

Fonte: NACUBO-TIAA Study of Endowments 2020

Essa média percentual não é simples coincidência. Com efeito, estudo conduzido pelo *Commonfund Institute* demonstrou que, usando uma taxa de resgate de 5% ao ano, a chance de êxito de um fundo patrimonial varia entre 65% e 69%. Com uma política de 4% anuais, essa probabilidade sofre significativo aumento, passando para quase 80%, mas abaixo disso não há variação considerável na expectativa de sucesso<sup>367</sup>.

No Brasil, a questão das políticas de investimento e resgate não foi suficientemente debatida, seja por ocasião da proposição dos PL's, da edição da MPv nº 851/2018 ou mesmo na sua conversão em lei. Optou-se por determinar a criação de um comitê de investimentos, que ficaria encarregado de apresentar subsídios para que o conselho de administração deliberasse a esse respeito.

Não obstante, a Lei nº 13.800/2019 traz regras que praticamente inviabilizam essa sistemática de investimento baseada no retorno absoluto e resgate periódico proporcional ao patrimônio do fundo (ou a uma média móvel dele). No diploma, há um aparente

<sup>366</sup> A *NACUBO-TIAA Study of Endowments* é uma pesquisa anual, baseada em autodeclaração das instituições associadas. Em 2020, foram coletados dados de 705 organizações, que representam um patrimônio estimado de US\$ 637,7 bilhões. O relatório final, apesar de pago, tem seus principais resultados divulgados gratuitamente. Disponível em: <<https://www.nacubo.org/Research/2020/NACUBO-TIAA-Study-of-Endowments>>. Acesso em: 06 set. 2021.

<sup>367</sup> RUSSELL, op. cit., p. 75.

direcionamento para que se fixe a política de resgate baseada na percepção de rendimentos e lucros realizados, descontada a inflação, em determinado período prefixado.

Seguindo o mesmo entendimento, Augusto Hirata afirma que:

Em termos gerais, a política de resgate deve fixar um método de cálculo para determinar qual o valor do resgate possível em determinado período. Para tanto, é possível seguir diferentes estratégias.

A Lei 13.800/19 determina que seja calculada a inflação para permitir o resgate integral dos rendimentos reais. O defeito ou desvantagem dessa estratégia está na incapacidade de captar períodos com rendimentos extraordinários. [...]

Outra estratégia – mais frequente – é a fixação de percentual em relação ao patrimônio do Fundo. O fundamento lógico da fixação de resgate em percentual fixo está na relativa constância do rendimento real médio ao longo do tempo. [...]

Em comparação à primeira estratégia, além conservar com mais eficiência o patrimônio ao longo do tempo, a política de resgate baseada em percentual do patrimônio permite resgates mais constantes e previsíveis, normalmente mais adequados ao financiamento de projetos de longo prazo. A vantagem da regra de resgate baseada em percentual do patrimônio é ainda mais relevante considerando a tendência de concentração dos investimentos em ativos de renda variável que, no longo prazo, tendem a apresentar maior rentabilidade e maior volatilidade.

Especialmente no que se refere à regra de resgate, a disciplina da Lei 13.800/19 não permite flexibilização. Para que uma Organização Gestora atenda à Lei e tenha os benefícios de uma regra de resgate baseada no patrimônio, seria necessário manter, além do Fundo Patrimonial, um fundo de recursos livres. Assim, o rendimento real quando superior à taxa preestabelecida do patrimônio seria resgatado do Fundo Patrimonial e aplicado no fundo de recursos livres, que será sacado sempre que o rendimento real for inferior à taxa preestabelecida do patrimônio.

Em pesquisa exploratória entre as entidades nacionais, identificamos cinco Fundos Patrimoniais que publicam informações sobre a política de resgate, das quais quatro estão baseadas em percentual do patrimônio e uma em deliberação de órgão de gestão.<sup>368</sup>

De fato, a alocação de rendimentos e ganhos realizados em um fundo de recursos livres permitiria a compatibilização da estratégia de retorno absoluto com as normas da Lei nº 13.800/2019. Outra solução seria uma reinterpretação dos conceitos envolvidos para permitir que as organizações gestoras adotassem tal sistemática sem que, com isso, deixassem de se enquadrar nas formalidades exigidas. Mas, certamente, em se optando por permitir tal modelo, o meio mais seguro para tanto seria a adequação legislativa, de maneira a conferir maior liberdade ao comitê de investimentos e ao conselho de administração.

---

<sup>368</sup> HIRATA, Augusto Jorge. *Governança e política de resgate nos Fundos Patrimoniais*: impressões sobre a Lei 13.800/19. In: FABIANI, op. cit., p. 69-71.

## 4.5 As iniciativas do IPHAN

### 4.5.1 ACT com a Intermuseus

A primeira vez que os fundos patrimoniais apareceram formalmente na pauta institucional do IPHAN, como mecanismo de financiamento alternativo de sua política pública, foi por ocasião da celebração do contrato de concessão de colaboração financeira não-reembolsável nº 17.2.0570.1, firmado em 08 de junho de 2018 entre o BNDES e a Intermuseus, com interveniência da autarquia federal<sup>369</sup>.

Na oportunidade, o banco oferecia crédito a fundo perdido de R\$ 5.452.770,00 para que a beneficiária, uma organização do terceiro setor, elaborasse projeto de reforma, requalificação e revitalização do Centro Cultural Sítio Roberto Burle Marx. Esse montante foi subdividido em cinco subcréditos, dentre eles um específico para a contratação de consultoria voltada à constituição de um fundo patrimonial:

CLÁUSULA PRIMEIRA – NATUREZA, VALOR E FINALIDADE DO CONTRATO

[...]

I – Subcrédito “E”: até R\$ 380.000,00 (trezentos e oitenta mil reais), a serem providos com recursos ordinários do BNDES, originários do BNDES – Fundo Cultural, destinados à contratação de consultoria para estruturação do fundo patrimonial (“Endowment”) do Centro Cultural Sítio Roberto Burle Marx, à realização de investimentos para o licenciamento da marca em produtos e à contratação de serviço de auditoria, observado o disposto na Cláusula Segunda (Disponibilidade).

Para formalização desse ajuste, a Intermuseus formulou ao comitê de projetos culturais do BNDES, em 06 de março de 2015, proposta de projeto que seria financiado através do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), da Lei de Incentivo à Cultura. Com a aprovação do banco, a Intermuseus e o IPHAN formalizaram um acordo de cooperação técnica (ACT) em 20 de fevereiro de 2018, instrumento que permitiu a consolidação dessa relação tripartite<sup>370</sup>.

---

<sup>369</sup> Salvo apontamento em contrário, os documentos referidos constam no processo administrativo nº 01478.900037/2017-42. Disponível em: <<http://sei.iphan.gov.br/pesquisapublica>>. Acesso em: 08 set. 2021.

<sup>370</sup> Esse ACT teve sua vigência encerrada em 20 de fevereiro de 2020, sem que fosse prorrogado tempestivamente. Diante disso, a fim de dar continuidade aos serviços, foi firmado um novo ACT, em 22 de outubro de 2020, com mesmo objeto. Para os fins deste estudo, considerar-se-ão todos os ajustes firmados como uma mesma relação jurídica.

Em nenhum desses documentos – seja na proposta da Intermuseus ou no ACT firmado com o IPHAN – constava qualquer referência a constituição de um fundo patrimonial ou alusão à questão da sustentabilidade financeira. Nesse sentido, veja-se também que o subcrédito “E” é o único que não advém de renúncia fiscal via PRONAC, mas de verba própria do BNDES, através do seu fundo cultural.

É possível inferir, portanto, que essa primeira iniciativa de constituição de fundo patrimonial destinado a apoiar o IPHAN não nasceu no âmbito da autarquia federal ou da entidade do terceiro setor, mas sim mediante estímulo do BNDES. Nesse sentido, vale a leitura do pertinente trecho da entrevista concedida por Claudia Storino, então e até hoje diretora do SRBM:

Eu tomei conhecimento desse assunto por meio do BNDES quando nós estávamos tratando da elaboração do projeto que foi patrocinado pelo BNDES, um programa de requalificação do Sítio Roberto Burle Marx. Esse projeto demandou um número bem grande de reuniões com o BNDES e numa dessas reuniões a Luciane Gorgulho, que era a pessoa que chefiava essa área e ainda chefia, sugeriu que fosse incluído esse assunto, porque não estava dentro do nosso escopo. [...] Então, numa dessas reuniões, esse assunto foi colocado e o BNDES sugeriu, não impôs, não foi uma coisa imposta, mas foi uma sugestão desse estudo de se contratar uma elaboração de um fundo patrimonial para o Sítio Roberto Burle Marx. [...] No caso do Sítio Burle Marx, essa proposta entrou como uma solicitação do BNDES, eles propuseram [...]. Foi muita conversa, muito ajuste, foi meio que sendo construído junto. A gente não tinha no início, como eu disse, não tinha colocado isso [...].<sup>371</sup>

A narrativa expendida pela diretora do SRBM condiz com aquela exarada pela representante do BNDES, que explica que essa sugestão não foi específica para o IPHAN, era uma política debatida e naquele momento adotada pelo banco para todos os projetos ligados ao patrimônio cultural:

A gente passou a incorporar esse tema do endowment no nosso discurso a partir desse período, 2015-2016. O que a gente fez? Todo pleito de patrimônio histórico que chegava ao BNDES, que a gente apoiava, a gente sugeria, articulava que eles incluíssem como parte do projeto uma parte dos recursos para a contratação dos estudos de governança, das consultorias jurídicas, tributárias etc, necessárias para a constituição de um endowment, mesmo ainda não tendo a lei, mas como uma preparatória para isso. [...] Eu diria que talvez, no conjunto, [o BNDES] deve ter chegado a apoiar cerca de 10 projetos que continham nos seus orçamentos esses recursos. Você perguntou da Intermuseus com o Sítio Burle Marx, esse foi um deles, mas tiveram vários outros, inclusive o próprio Museu Nacional.<sup>372</sup>

Entretanto, apesar de formalizados os ajustes, a ação não chegou a se concretizar. O projeto de reforma, requalificação e revitalização do Sítio Roberto Burle Marx foi feito, mas a contratação de uma consultoria especializada mais ampla – que será abordada em seguida –

---

<sup>371</sup> STORINO, Claudia Maria Pinheiro. Entrevista concedida a Thiago Serpa Erthal. Rio de Janeiro, 16 set. 2021 (55 min).

<sup>372</sup> GORGULHO, op. cit.

fez com que os R\$ 380 mil do subcrédito “E” fossem redirecionados à realização de um projeto de pesquisa de potenciais fontes de geração de renda para o órgão e para a comunidade local.

Mesmo com esse redirecionamento, os únicos atos concretos nesse sentido foram a contratação de consultoria jurídica terceirizada para traçar os limites de uso das imagens das obras de Burle Marx pela entidade e um prestador de serviço para o design e produção de uma pequena linha de produtos com a marca do Sítio. Veja-se o apontado no Relatório de Desempenho nº 02/2020 do BNDES:

Subcrédito E - inserem-se aqui atividades que dizem respeito à sustentabilidade financeira do Sítio especialmente no que se refere a recursos extra manutenção necessários ao desenvolvimento de atividades continuadas de educação, pesquisa e projetos comunitários, fundamentais para a realização de sua missão e vocação. Uma das frentes previstas trata do licenciamento de produtos com reproduções de obras e imagens do Sítio para a criação de uma linha de produtos a ser comercializada em prol da instituição. De posse de um parecer jurídico a respeito dos limites de uso das imagens das obras de Burle Marx pelo Sítio, foi contratado um prestador de serviço para o design e produção de uma pequena linha de produtos com a marca do Sítio que já representarão uma oportunidade de captação de recursos extra. Os layouts e quantidades dos produtos foram definidos, os fornecedores que realizarão as produções estão sendo contratados e alguns produtos, como as camisetas, já foram entregues. A produção dos demais produtos teve atrasos pela dificuldade de encontrar fornecedores aptos para a fabricação de quantidades reduzidas a preços de mercado e documentação em dia. Uma parte desta aprovação e fabricação foi paralisada por conta do decreto de quarentena, e sua finalização está sujeita à data de retorno das atividades por parte dos fornecedores.

A constituição de um Fundo Patrimonial para o Sítio Roberto Burle Marx é um dos objetos principais do Subcrédito E do presente contrato. Nele estava prevista a contratação de uma consultoria para realizar estudos sobre a estrutura jurídico-administrativa do Sítio, bem como suas condicionantes, seguindo uma modelagem de um Fundo Patrimonial para o equipamento. Em acordo com a equipe gerencial do BNDES esta atividade não deverá ser realizada, uma vez que a sede do IPHAN em Brasília contratou estudo semelhante, atualmente em andamento e deverá contemplar o Sítio Roberto Burle Marx como uma de suas unidades especiais passível de utilizar-se da estrutura de captação de recursos a ser criada. Em razão disto, a utilização alternativa deste recurso em favor de novas atividades a serem realizadas no contexto do projeto de Requalificação está sendo discutida entre a equipe do Intermuseus e a equipe do BNDES. (Ver “Atividade 5.3 - Consultoria sobre Endowment”).

Assim, apesar de sua importância, notadamente para inserir o tema na pauta oficial do IPHAN, essa iniciativa cedeu espaço para outra de escopo mais amplo, idealizada e executada pela direção central da autarquia, e não mais restrita especificamente ao Sítio Roberto Burle Marx. Novamente, Claudia Storino aponta como essa dinâmica transcorreu:

Depois quando o projeto já estava andando, ficamos sabendo que o IPHAN estava construindo um projeto de um endowment para o IPHAN como um todo. Lembro que fizemos conversas com o Robson, que era diretor do Departamento de Projetos Especiais, que era a pessoa que estava cuidando disso no IPHAN na época. Ele achou que não ia ser bom que houvesse um projeto para o IPHAN como um todo e um projeto para o Sítio. [...] A gente conversou sobre isso e a partir daí ele fez uma carta, a gente pediu se ele podia nos informar e ficou uma certa dificuldade porque ele, diretor de departamento, não tinha por que prestar esclarecimentos formais para



o Sítio, mas ao mesmo tempo existia essa sugestão de não levar adiante, de fazer outra coisa com esse recurso, porque não ia resultar bem, que depois quando esse projeto caminhasse dentro do IPHAN, aí poderia quem sabe usar o Sítio como estudo de caso. [...] Então, no que diz respeito ao Sítio, não foi adiante nenhum contrato ou nada desse gênero, até porque a gente ia ficar com um estudo, alguma coisa que eu não via como ia servir num futuro próximo, a curto ou médio prazo, até que a gente tivesse condições melhores de operar com certos assuntos lá dentro. Ou seja, mais factível, me pareceu muito mais factível que o IPHAN tivesse esse endowment e houvesse dentro do IPHAN uma parte desse recurso que pudesse vir para o Sítio. O IPHAN tem mais estrutura, teria certamente alguém que ficaria encarregado disso, de acompanhar e tal. Ficou assim.<sup>373</sup>

Com isso, o contrato da Intermuseus com o BNDES e o acordo de cooperação técnica com o IPHAN tiveram regular seguimento, mas o subcrédito “E” foi em parte redirecionado para outras finalidades. Os estudos para a modelagem de um fundo patrimonial passaram a se dar em outra seara, com atores diferentes.

#### 4.5.2 A consultoria do IDIS

No dia 27 de setembro de 2019, quando o acordo de cooperação técnica e o contrato de concessão de colaboração financeira não-reembolsável acima referidos estavam em plena vigência, o IPHAN encaminhou à UNESCO uma minuta de termo de referência para contratação de serviço especializado de modelagem e estruturação do seu fundo patrimonial, respectiva organização gestora e políticas de apoio a atividades de proteção do patrimônio cultural<sup>374 375</sup>.

Robson Almeida, então diretor do Departamento de Projetos Especiais (DPE) do IPHAN e mais à frente presidente interino do Instituto, forneceu uma visão qualificada do contexto envolvido, afirmando categoricamente que essa iniciativa, ao contrário da anterior, foi gestada internamente:

---

<sup>373</sup> STORINO, op. cit.

<sup>374</sup> Salvo apontamento em contrário, os documentos referidos constam no processo administrativo nº 01450.003953/2019-11. Disponível em: <<http://sei.iphan.gov.br/pesquisapublica>>. Acesso em: 09 set. 2021.

<sup>375</sup> Essa contratação de serviço especializado financiada pela UNESCO em favor do IPHAN, bem como de outros órgãos públicos, costuma ser chamada de PRODOC, sigla em inglês para Documento de Projeto, instrumento utilizado para a fase de implementação plena de determinada iniciativa, que estabelece a concepção, as finalidades, os objetivos, os resultados e o plano básico das ações, previstos pelo instrumento legal que regula a parceria. Para mais detalhes, cf. UNESCO. *Guia de Execução de Projetos da UNESCO no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2020. Disponível em: <[https://www1.brasilia.unesco.org/manualexecucao/guia\\_execucao\\_ubo.pdf](https://www1.brasilia.unesco.org/manualexecucao/guia_execucao_ubo.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2021.

Na verdade, a gente tinha a intenção de criar o fundo, conversamos com o BNDES que nos deu toda a força. Tivemos várias discussões antes de tomar a decisão de contratar uma consultoria e entendemos que o melhor caminho era esse. Nós tínhamos essa possibilidade do PRODOC em execução – para apoio ao PAC, que era esse programa de intervenção em cidades históricas – e ter um fundo nacional fazia muito sentido, ter sua contratação viabilizada por um acordo de cooperação, que é justamente isso, avançar tecnicamente em questões que às vezes o governo nacional não tenha a possibilidade. Então, entendemos que como os recursos estavam disponíveis, ele era um instrumento adequado e nós resolvemos fazer esse processo seletivo simplificado, que é a regra da UNESCO para contratar essa consultoria.

[...]

Foi uma iniciativa e uma decisão do IPHAN. O BNDES participou como alguém que nós discutimos o assunto por inúmeras vezes e inclusive na própria modelagem, eles foram indicados como pessoas a serem entrevistadas, a serem consultadas e também utilizar todo o know how que o BNDES tem do assunto para incrementar essa modelagem, mas a iniciativa foi do IPHAN em 2019, não foi da Unesco também.<sup>376</sup>

O edital foi publicado e, realizada uma licitação simplificada, o IDIS sagrou-se vencedor do certame<sup>377</sup>. Até aquele momento, apesar de ambas as instituições já contarem com iniciativas de regulamentação e constituição de fundos patrimoniais, não haviam estreitado um diálogo mais direcionado sobre o tema. Também questionada acerca da origem dessa contratação, Andrea Hanai confirmou que:

Na época o diretor era o Robson [Almeida], que participou dos eventos. Ele tinha um contato muito próximo com o BNDES, até pela própria parceria que o IPHAN tem com o BNDES. A gente fez alguns eventos junto com o BNDES. Então, eu acho que não houve um trabalho específico de apresentação, porque o Robson, que antes de ser diretor presidente interino já era diretor dessa área de projetos e inovação, dentro desse trabalho dele ele já tinha participado de vários eventos, ele conhecia bem o conceito dos fundos patrimoniais e não houve nenhum trabalho depois da aprovação da lei. Eu acho que foi mais uma espera por parte do próprio IPHAN para que a lei fosse aprovada, para que pudesse ser possibilitada a criação desse fundo patrimonial. Então, as ideias já estavam sendo maturadas bem antes da aprovação da Lei do próprio IPHAN. É o que me parece.<sup>378</sup>

Nesse contexto, o contrato foi firmado em 12 de novembro de 2019 e consolidou formalmente a colaboração entre IPHAN e IDIS para modelar um fundo patrimonial dirigido ao apoio exclusivo à autarquia. Ainda que já existisse a iniciativa acima referida, foi a partir desse ato que o tema se inseriu em definitivo, e de maneira mais aprofundada, na pauta institucional da entidade pública.

---

<sup>376</sup> ALMEIDA, Robson Antônio de. Entrevista concedida a Thiago Serpa Erthal. Rio de Janeiro, 22 set. 2021 (40 min).

<sup>377</sup> Além do IDIS, participaram da licitação a Levisky Negócios & Cultura, a LGA Assessoria Empresarial e a SEEDS – Serviços em Desenvolvimento Social. As duas últimas foram inabilitadas e a primeira apresentou valor superior àquele indicado pelo IDIS (respectivamente, R\$ 230.000,00 e R\$ 197.079,00).

<sup>378</sup> HANAI, op. cit.

Foram previstas entregas sucessivas de quatro produtos, a saber: (i) documento contendo referenciais conceituais e implementação do fundo patrimonial do IPHAN; (ii) documento final contendo as diretrizes estratégicas para implementação do fundo patrimonial do IPHAN e proposta de governança; (iii) documento técnico contendo proposta de atos constitutivos e documentos contratuais para a criação do fundo patrimonial do IPHAN e da organização gestora; e (iv) documento técnico contendo proposta de diretrizes operacionais e manuais de gestão do fundo patrimonial do IPHAN.

O primeiro produto apresentado consistiu em um documento de 26 folhas, eminentemente teórico-abstrato, em que foram apresentados os principais conceitos da modelagem jurídico-institucional que então se criava. Além disso, foram listados, sem detalhamento, paradigmas internacionais e nacionais que supostamente serviriam de base de estudo: o *National Trust for Historic Preservation*, nos EUA; o *National Trust*, na Inglaterra; e, no Brasil, os fundos patrimoniais Amigos da Poli e do Museu de Arte de São Paulo (MASP).

Já o segundo produto também se formalizou através de um documento, agora de 32 folhas, das quais a maior parte consistiu em repetição integral do primeiro. No trecho acrescentado, destaca-se a definição em concreto de alguns aspectos. Em primeiro lugar, sugeriu-se que o fundo patrimonial fosse constituído preferencialmente como fundação, notadamente a fim de atrair a fiscalização do Ministério Público, que inclusive opinaria sobre o valor do aporte inicial.

Ademais, indicou-se que o conselho de administração do fundo fosse composto por 5 a 9 membros, sendo um deles o presidente do IPHAN, dois outros também integrantes da diretoria colegiada da autarquia e ao menos dois membros independentes. Estipulou-se, outrossim, a contratação de uma diretoria executiva remunerada, composta inicialmente por um diretor com dedicação exclusiva à fundação.

Além disso, o IDIS também produziu, como terceiro item contratado, uma minuta de portaria a ser publicada pelo IPHAN para fixação das condições mínimas para a anuência com a criação de organização gestora e formalização de instrumento de parceria com cláusula de exclusividade, bem como oito outros documentos necessários à instituição da nova pessoa jurídica e concretização da cooperação<sup>379</sup>.

---

<sup>379</sup> Minuta do estatuto social da fundação gestora de fundo patrimonial do IPHAN; da ata de constituição; da ata de instituição do fundo, eleição do comitê de investimentos e do conselho fiscal, de aprovação do regimento interno e do código de ética, conduta e conflito de interesse; do regimento interno do fundo patrimonial; das políticas de conduta e conflito de interesses; do instrumento de parceria; do termo de execução de programa, projeto ou atividade; e dos termos de doação.

Finalmente, o último produto apresentando continha um manual de governança, política de monitoramento e prestação de contas, manual de seleção de programas e projetos, de seleção de gestores e uma proposta de política de integridade, código de ética e conduta e de conflito de interesses. A entrega desses documentos e respectivo pagamento da quarta parcela encerrou o contrato firmado.

A partir daí, teve início um processo de discussão interna na autarquia acerca das propostas apresentadas pelo IDIS, inicialmente no que tange à minuta de portaria fixando as condições mínimas para a anuência com a criação de organização gestora e formalização de instrumento de parceria com cláusula de exclusividade<sup>380</sup>. Submetida a questão ao exame da Procuradoria Federal junto ao IPHAN, o Parecer nº 00148/2020/PFIPHANRJ/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho nº 00154/2021/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU, trouxe a lume alguns pontos importantes, alguns a seguir detalhados.

#### 4.6 Os fundos patrimoniais e a alteração de paradigma da política patrimonial

Algumas características dos produtos contratados e acima elencados permitem inferir que o IPHAN e o IDIS vinham montando um arranjo institucional marcado por forte presença estatal não só na regulação, mas em especial na constituição e gestão do fundo patrimonial destinado a apoiar a autarquia federal. Essa inferência foi confirmada pelo relato de Robson Almeida:

Foi o processo de várias mãos, vários questionamentos, várias discussões e então foi proposital, sem dúvida alguma, para o IPHAN ser realmente o beneficiário e o IPHAN realmente ter o maior peso nessa decisão. Já que o fundo é para proteção e preservação do patrimônio cultural brasileiro, nada melhor, nada mais justo que o órgão responsável por essa preservação tenha esse papel, esse protagonismo. Então, não foi uma proposta do IDIS. O IDIS na verdade nos deu as opções possíveis, inclusive fizemos ajustes nessas opções. Foi muito mais uma decisão do IPHAN, nós discutimos essas propostas em diretorias, acho que têm esses registros e inclusive com a participação do procurador-chefe, que era o Heliomar [Oliveira] na época. Então, a gente teve esse olhar do serviço público também, de garantir esse protagonismo a esses servidores ou a essa instituição, que é a instituição responsável. O IDIS nos dava opção: ‘pode ser exclusivo ou pode ser para qualquer um’, ‘não, queremos exclusivo’; ‘o conselho pode ser formado assim, assado, com as mais variadas possibilidades’, e a gente disse ‘não, queremos um conselho que tenha uma maioria do setor público, sem excluir, claro, o olhar da iniciativa privada do 3º setor para a gente ter esse olhar e essa discussão o mais ampla possível, mas

---

<sup>380</sup> Essas tratativas constam formalizadas em processo administrativo apartado, autuado sob o nº 01450.002375/2020-21. Disponível em: <<http://sei.iphan.gov.br/pesquisapublica>>. Acesso em: 10 set. 2021.

com a garantia de que o público se sobrepõe'; público estou falando no sentido mais amplo possível, a questão pública, a questão do bem público e do benefício ao público, à população brasileira. Isso se sobrepõe a qualquer outro interesse. É o interesse público que se sobrepõe e foi esse o olhar que nós quisemos dar, tanto no conselho quanto na exclusividade do IPHAN, na possibilidade de um fundo privado, mas tendo esse olhar de interesse público sobre ele.<sup>381</sup>

Nos produtos apresentados pelo IDIS e na narrativa acima transcrita, há duas características que merecem destaque. A exclusividade bilateral que se propunha entre IPHAN e a organização gestora; e a composição majoritariamente pública do conselho de administração. Esses dois adjetivos, se confirmados ou não, teriam o potencial de determinar uma prevalência da lógica pública ou privada na implementação do fundo, razão pela qual merecem aprofundamento.

Com efeito, todas as minutas apresentadas pela contratada deixam claro que se propunha um modelo de exclusividade bilateral, é dizer, não só limitando o espectro de atuação da organização gestora, como também determinando que o IPHAN fosse suportado por apenas uma instituição com cláusula de exclusividade<sup>382</sup>. Isso não é vedado pela Lei nº 13.800/2019, mas também não parece ser imposto.

Nessa esteira, uma interpretação *a contrario sensu* do relatório da Comissão Mista poderia conduzir ao entendimento pela obrigatoriedade da exclusividade bilateral. Vale a transcrição do trecho pertinente:

Prosseguindo na análise, as Emendas nºs 13 (Sen. Vanessa Grazziotin), 17 (Dep. Jô Moraes) e 93 (Dep. Jandira Feghali) buscam suprimir os §§ 2º e 3º do art. 18 e os §§ 1º e 2º do art. 25 da MPV nº 851, de 2018, a fim de retirar a necessidade de que os instrumentos de parceria das instituições públicas federais do § 5º do art. 29 com a organização gestora de fundo patrimonial sejam celebrados com cláusula de exclusividade.

A nosso ver, não há necessidade de suprimir tais dispositivos, pois o modelo previsto na Medida Provisória já é dotado da flexibilidade necessária para permitir vários arranjos de parceria entre fundos patrimoniais e instituições públicas federais.

Pelo modelo previsto na MPV nº 851, de 2018, as instituições públicas federais terão instrumento de parceria com cláusula de exclusividade com uma única

---

<sup>381</sup> ALMEIDA, op. cit.

<sup>382</sup> Nesse sentido, veja-se o art. 4º, inciso VII, da minuta de portaria: Art. 4º Para que o Presidente do IPHAN assine instrumento de parceria entre o IPHAN e a Organização Gestora de Fundo Patrimonial do IPHAN, com cláusula de exclusividade e por prazo indeterminado, o instrumento deverá prever no mínimo: [...] cláusula de exclusividade que garanta à Organização Gestora de Fundo Patrimonial do IPHAN (i) que apenas ela poderá se apresentar a qualquer pessoa como a Gestora do Fundo Patrimonial do IPHAN, com o objetivo de captar recursos para formar e aumentar seu fundo patrimonial; e (ii) que o IPHAN é a única instituição apoiada da Organização Gestora de Fundo Patrimonial do IPHAN, sem qualquer impedimento ao IPHAN de firmar instrumentos de parceria sem cláusula de exclusividade e termos de execução de programas, projetos específicos com outras organizações gestoras de fundo patrimonial e organizações executoras, tal como definidas no art. 2º, inciso III, da Lei 13.800, de 2019, em benefício do IPHAN ou quaisquer unidades especiais ou bens públicos sob sua responsabilidade, sendo garantido, porém, que nenhuma outra organização gestora de fundo patrimonial poderá se apresentar a terceiros como responsável pelo Fundo Patrimonial do IPHAN;

organização gestora de fundo patrimonial. Esse será seu fundo patrimonial, digamos, “vinculado”. Isso não impede, contudo, que a instituição firme instrumentos de parceria, sem cláusula de exclusividade, com outras organizações gestoras de fundos patrimoniais (“de causa”, por exemplo), para receber recursos.

A título ilustrativo, a USP pode ter um fundo patrimonial “exclusivo” (“fundo patrimonial da USP”), mas pode também receber recursos também de outros fundos patrimoniais “de causas” (“da família Senna”, “da família Setúbal” etc.).

Diante do exposto, as Emendas nºs 13, 17 e 93 devem ser rejeitadas.

Nessa esteira, se por um lado uma leitura descontextualizada pode levar a tal inferência, por outro o exame detido das emendas supressivas nº 13, 17 e 93, bem como suas respectivas justificativas, demonstra que na oportunidade se discutia não a exclusividade da instituição apoiada para com a organização gestora, mas tão-somente uma suposta obrigatoriedade de cláusula de exclusividade dessa para com aquela.

O que se fez, portanto, foi apontar um exemplo que provavelmente será o mais recorrente – de apenas uma organização gestora exclusiva por instituição apoiada – para, como recurso de argumentação, esclarecer que a cláusula de exclusividade jamais seria coercitiva, mas sim uma opção acordada pelas partes envolvidas. As emendas em comento pretendiam conferir maior liberdade e não seria apropriado que, ao se alegar pela sua desnecessidade, tal autonomia fosse restringida.

De fato, as 16 referências à cláusula de exclusividade constantes na Lei nº 13.800/2019 são direcionadas claramente à relação da organização gestora para com a instituição apoiada, e não o contrário. Essa é a posição defendida também na pesquisa *Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil*, da FGV Direito SP:

A exclusividade pode dar-se da instituição apoiada em relação ao fundo patrimonial e vice-versa. De um lado, o fundo patrimonial pode servir como fonte de financiamento a apenas uma instituição apoiada e, portanto, prestar-se apenas à captação e gestão de recursos para essa entidade ou dedicar-se ao financiamento de diferentes projetos vinculados pela temática, mas executados por instituições diferentes. De outro lado, a instituição apoiada pode ser financiada por diversos fundos patrimoniais, por um fundo patrimonial e outras fontes, ou exclusivamente por um fundo patrimonial.

[...]

Em casos de dupla exclusividade – um único fundo para uma única entidade –, há uma comunhão finalística. Ainda que se possa distinguir a atuação da organização gestora como focada em preservar o patrimônio, em linhas gerais ambas as entidades estão a serviço da realização das atividades de interesse social objeto da instituição apoiada. Da mesma forma que a instituição apoiada depende da organização gestora para financiamento de suas atividades, essa organização gestora estará proibida de aplicar os recursos do fundo em qualquer outra atividade. A relação de interdependência entre as entidades é evidente e, por conseguinte, a possibilidade de questionamento da separação patrimonial é maior. A organização gestora do fundo patrimonial pode ser vista como simples intermediária entre a instituição apoiada e o patrimônio. A autonomia das instituições dependerá, nessa hipótese, fundamentalmente da independência das estruturas de governança das

entidades. Sempre que o controle de última instância estiver subordinado, as entidades correrão o risco de tratamento como uma unidade jurídica.<sup>383</sup>

Portanto, a exclusividade – seja unilateral ou bilateral – nunca é uma imposição legal, mas uma possibilidade de ajuste, à conveniência e oportunidade das partes envolvidas, e sempre com fulcro nas circunstâncias em concreto. Se não houver benefício efetivo, não é razoável a limitação, mas há situações em que isso pode se justificar.

Imagine-se, hipoteticamente, que um doador específico esteja disposto a constituir um fundo de R\$ 1 bilhão, desde que mediante compromisso de exclusividade do IPHAN por um prazo de dez anos. Nesse caso, a autarquia teria de sopesar a capacidade arrecadatória de outras organizações e decidir se haveria interesse em aceitar tal restrição. De uma forma ou de outra, haveria ao menos um argumento concreto a ser ponderado. O quadro abaixo resume as principais características dos arranjos possíveis:

**Quadro 3** – Relações de exclusividade entre instituição apoiada e organização gestora

	<b>Uma instituição apoiada</b>	<b>Múltiplas instituições apoiadas</b>
<b>Um fundo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exclusividade total bilateral</li> <li>- Elevada dependência da instituição apoiada</li> <li>- Desconsideração da personalidade jurídica mais provável</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevada dependência das instituições apoiadas</li> </ul>
<b>Um fundo e outras fontes de receita</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dependência da instituição apoiada decorre da relevância das receitas do fundo patrimonial em comparação com a receita total</li> <li>- Fundo com propósito exclusivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundo provavelmente dedicado à causa</li> <li>- Dependência relativa (idem ao anterior)</li> </ul>
<b>Diversos fundos e outras fontes de receita</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomia da instituição apoiada</li> <li>- Fundos com propósito exclusivo de apoiar a instituição</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundos de causas</li> <li>- Autonomia dos fundos e das instituições</li> </ul>

Fonte: HIRATA, op. cit., p. 43.

Além da proposta imotivada de exclusividade bilateral, outro aspecto que merece destaque diz respeito à composição do conselho de administração constante nas minutas produzidas. A esse respeito, indicou-se para o fundo patrimonial do IPHAN um colegiado de

<sup>383</sup> HIRATA, Augusto Jorge; GRAZZIOLI, Raquel; DONNINI, Thiago (Coord.). *Fundos patrimoniais e organizações da sociedade civil*. São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2019 (Coleção sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil; 2), p. 43-44.

cinco a nove membros, sendo que, dos cinco com direito a voto, três seriam componentes da diretoria colegiada da autarquia.

O arranjo desenhado parece colidir com a disposição do art. 8º, § 2º, da Lei nº 13.800/2019, que aponta que, na hipótese de instituição apoiada mediante instrumento de parceria com cláusula de exclusividade, será indicado por ela um representante com direito a voto para compor o conselho de administração. Aqui, a lei não aparenta ter deixado margem de opção para quaisquer das partes interessadas: a organização gestora há de aceitar um representante da autarquia com direito a voto e, por outro lado, o Poder Público deve se fazer representar por apenas um membro.

Não é difícil perceber o contexto por trás disso. Cuida-se de definir quem teria o controle das ações da organização gestora e, portanto, da gestão e alocação do fundo patrimonial e seus rendimentos. A composição alvitrada daria ao IPHAN maioria no órgão deliberativo, ao passo em que aquela determinada pela Lei nº 13.800/2019 asseguraria que a instituição apoiada, com apenas um membro, jamais exerceria controle direto sobre a organização.

Essa questão foi abordada – como uma percepção subjetiva e abstrata, é dizer, não atinente a uma ou outra modelagem específica – pela gerente de projetos do IDIS Andrea Hanai:

Daí você me pergunta também da questão da participação dos entes públicos. A gente sempre fala que é uma organização da sociedade civil e para isso precisa ter uma grande representação da sociedade civil. Pode ser comprometido quando a gente coloca muita gente de uma instituição apoiada. [...] “Mas a gente vai perder o controle, mas a gente vai perder o controle do dinheiro.”; Quando é universidade, “vamos perder autonomia universitária”. Sempre tem muitos melindres. Então, o poder público, e eu digo isso e peço muito cuidado para reproduzir o que estou dizendo, eu acho que o poder público tem uma dificuldade grande em entender qual a característica de um fundo patrimonial enquanto organização da sociedade civil. Quer dizer, enquanto requerendo uma participação ativa de entidades, pessoas pertencentes à sociedade civil. E tem muita necessidade ou demanda pelo controle daquela organização. O que a gente tem tentado muito é lutar contra isso e eu posso dizer que a minoria das organizações gestoras de fundos patrimoniais criada para apoio exclusivo de entidades públicas ou de instituições públicas, a gente não tem conseguido muito sucesso em buscar a redução da participação de funcionários ou colaboradores nessas instituições.<sup>384</sup>

Essa é a tônica da política patrimonial nas últimas décadas: um movimento pendular – ora de descentralização, ora de concentração – tendente à abertura ideológica e executória da proteção do patrimônio cultural brasileiro. Desde a delimitação do conceito de patrimônio

---

<sup>384</sup> HANAI, op. cit. Vale frisar novamente – inclusive para evitar conflitos éticos – que a entrevistada não estava se referindo especificamente à consultoria prestada pelo IDIS ao IPHAN ou a qualquer outra instituição. Cuida-se de uma concepção pessoal e genérica da dinâmica natural de apropriação de um instrumento jurídico novo pelos agentes envolvidos, em especial pelo Poder Público.



cultural até a publicização dessa atividade para o terceiro setor, o que sempre se envolveu foram propostas distintas acerca da função do Estado e da iniciativa privada (lucrativa ou não) nessa atividade de interesse público.

Com efeito, com seus benefícios e malefícios, a composição majoritariamente pública no conselho de administração da organização gestora não modificaria o *locus* predominante da política patrimonial do Estado para o terceiro setor, apenas viabilizaria para o IPHAN um braço executivo desprendido de amarras públicas, como a realização de licitações, fiscalização do Tribunal de Contas da União etc.

Referida proposta condiz com o modelo já existente das fundações de apoio às instituições federais de ensino superior e demais instituições científicas e tecnológicas, autorizadas pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Contudo, nessas hipóteses, há expressa determinação no art. 4º, inciso II, do Decreto nº 7.423/2010, de que os órgãos dirigentes das entidades tenham mais da metade de seus membros indicados pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada.

Certamente existem prós e contras em ambos os modelos, mas não parece haver dúvida de que uma organização gestora criada à luz da Lei nº 13.800/2019, mesmo firmando termo de parceria com cláusula de exclusividade com uma instituição pública apoiada, deve manter sua independência, não só em termos jurídicos, como também de fato. Nesse ponto, é possível se afirmar que a legislação em comento direciona para uma maior descentralização da política pública, aumentando o espaço de atuação do terceiro setor.

Essa premissa de fortalecimento do papel público na organização gestora lastreou uma série de orientações subsequentes. Ao passo em que se dispunha a criar um fundo patrimonial “oficial” do IPHAN, inclusive controlado pelo Instituto, naturalmente também se passou a indicar determinadas medidas que, de outra forma, seriam deixadas a critério dos particulares. Como exemplos, pode-se citar a exigência que a organização gestora fosse uma fundação (e não uma associação) e a contratação obrigatória de uma diretoria executiva.

Ambas as demandas podem até ser benéficas para eventual organização a ser implementada, mas o ponto nodal aqui arguido é que essa decisão não incumbe ao Poder Público, e sim à iniciativa privada componente do terceiro setor. Os fundos patrimoniais, tal como regulados pela Lei nº 13.800/2019, pressupõem uma inserção desses agentes no processo decisório, e não apenas no financiamento e na execução de ações determinadas pelo Estado.

#### 4.7 Fontes alternativas de receita

Outro ponto controvertido diz respeito à possibilidade de direcionamento de fontes alternativas de receita para um ou mais fundos patrimoniais destinados a apoiar exclusivamente o IPHAN. Em concreto, foi proposta uma modificação do § 2º do art. 7º da Portaria nº 159/2019, que regulamenta no âmbito da autarquia os requisitos e procedimento para celebração de termos de ajustamento de conduta (TAC). Veja-se a seguir a redação atual e, abaixo dela, a sugerida:

Art. 7º Quando for constatada a ocorrência de dano patrimonial a bem acautelado, as obrigações deverão corresponder, observada a ordem de preferência, a:

[...]

§ 2º Não havendo possibilidade de reparação integral do dano causado, as medidas de reparação específicas devem ser associadas a medidas compensatórias e/ou ao pagamento por equivalente em dinheiro.

§2º Não havendo possibilidade de reparação integral do dano causado, as medidas de reparação específicas devem ser associadas a medidas compensatórias e/ou ao pagamento por equivalente em dinheiro, que poderá ser feito à Organização Gestora de Fundo Patrimonial do Iphan, se assim for previsto no Termo de Compromisso ou no Termos de Ajustamento de Conduta. (NR)

A recomendação tem clara influência da pesquisa *Filantropização via Privatização – FvP (Philanthropication thru Privatization - PtP)*, citada no capítulo anterior, e que foi incorporada no Brasil pela atuação do IDIS. Entretanto, apesar dessa organização defender abertamente tal possibilidade, Robson Almeida esclareceu que, na oportunidade, a iniciativa de direcionar verbas de TAC para o fundo patrimonial do IPHAN surgiu da própria diretoria da autarquia:

A possibilidade de TAC ser depositado num fundo de endowment foi do próprio IPHAN sim. Inclusive, quando o IPHAN disse ao IDIS que essa seria uma possibilidade a ser aventada, eles ficaram muito animados, porque viram maior factibilidade, o fundo como um instrumento de fato. Então, o IPHAN naquele momento entendia que seria uma possibilidade, nós queríamos, claro, aprofundar essa discussão e por conta da conjuntura não foi aprofundada, mas foi o próprio IPHAN que via como uma possibilidade de direcionar aqueles TAC's que fossem transformados em dinheiro, que esse recurso fosse para um fundo. Se ele fosse para o fundo, se fosse só no recorte arqueológico, o recurso seria só para o arqueológico; se fosse para um bem específico, seria para o bem específico; mas tendo o fundo como receptor desses recursos e possibilidade de executar, porque a gente sabe que se o TAC for para a conta da União, a conta única, nunca mais esse recurso volta para o IPHAN ou para o patrimônio cultural. Então sim, foi uma possibilidade aventada pelo próprio IPHAN.<sup>385</sup>

---

<sup>385</sup> ALMEIDA, op. cit.

Em termos genéricos e conceituais, não há qualquer óbice a que o Poder Público atue de maneira a estimular a filantropia, seja diretamente, através de mecanismos cruzados ou por renúncia fiscal. Mas, especificamente quanto aos fundos patrimoniais que optem por se adequar ou constituir na forma prevista pela Lei nº 13.800/2019, há que se compreender os limites dessa atuação pública frente à vedação constante no art. 17: “É vedada a transferência de recursos da administração pública direta, autárquica, fundacional e de empresa estatal dependente, incluída a instituição apoiada, para fundos patrimoniais.”.

Para um exame mais apurado, há que se diferenciar as duas situações aventadas. Quanto aos termos de compromisso, trata-se de instrumento formalizado pela autarquia, à luz de sua Portaria nº 187/ 2010, com o objetivo de resolver de maneira consensual, alternativamente à imposição de penalidade, processo de apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado em que se verifique a possibilidade de reversão do dano.

Logo, o termo de compromisso que atinja sua eficácia não importará no pagamento de qualquer quantia pelo compromissário, mas tão-somente na reparação espontânea do dano causado (obrigação de fazer). Se descumpridas as obrigações assumidas, ocorre a repristinação da multa administrativa, acrescida de encargos (multa, juros e correção monetária), que, como decorrência lógica do exercício de poder de polícia, possui natureza jurídica de receita pública corrente<sup>386</sup>.

Destarte, não parece haver dúvida quanto a incidência da vedação do art. 17 da Lei nº 13.800/2019 aos valores decorrentes de termos de compromisso. Já no que tange aos termos de ajustamento de conduta, a questão não parece tão simples. Através desse instrumento, o IPHAN e demais instituições tomam compromisso em nome próprio, mas representando a coletividade (legitimidade extraordinária). Daí porque esse montante deve reverter diretamente à sociedade, e não indiretamente, como se daria com a sua incorporação ao orçamento-geral da União.

---

<sup>386</sup> Sobre o enquadramento da multa administrativa como receita pública corrente, v. art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964: “§ 2º Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.”

A solução dada pelo art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, regulamentado pelo Decreto nº 1.306, de 09 de novembro de 1994, foi a criação do Fundo de Direitos Difusos (FDD), gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Justiça, mas com composição plural, inclusive com representante do Ministério da Cultura (atualmente, Ministério do Turismo).

Essa destinação não é sempre absoluta. A título de exemplo, vê-se que a Lei nº 12.288/2010 permitiu que, nos casos de reparação/indenização de dano causado por ato de discriminação étnica, esse valor fosse direcionado conforme definição do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (dano nacional) ou dos Conselhos de Promoção de Igualdade Racial estaduais ou locais (dano regional ou local).

O ponto nodal é saber se essas exceções somente poderiam advir de norma com a mesma hierarquia jurídica – ou seja, de lei formal – ou se também seria possível que um ato infralegal o fizesse. Há argumentos em ambos os sentidos. No âmbito de atuação do Ministério Público, o art. 5º, § 1º, da Resolução nº 179/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, traz essa flexibilidade<sup>387</sup>:

Art. 5º As indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

§ 1º Nas hipóteses do caput, também é admissível a destinação dos referidos recursos a projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza, ao apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos, a depósito em contas judiciais ou, ainda, poderão receber destinação específica que tenha a mesma finalidade dos fundos previstos em lei ou esteja em conformidade com a natureza e a dimensão do dano.

Não obstante, em caso de grande repercussão midiática, o ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), proferiu decisão monocrática abordando situação similar, ainda que não idêntica. Na oportunidade, a força-tarefa da lava jato (MPF/PR) havia firmado acordo com a Petrobras visando a dar destinação a US\$ 682.560.000,00 (seiscentos e oitenta e dois milhões e quinhentos e sessenta mil dólares) decorrentes de acordo firmado com as autoridades públicas dos Estados Unidos.

Nesse acordo, homologado pelo Juízo da 13ª vara criminal federal de Curitiba, constava que 50% do montante seria utilizado para a constituição de um *endowment* voltado

---

<sup>387</sup> No mesmo sentido da resolução do CNMP, cf. NUNES, Geilson; DIAS, Jefferson Aparecido. *Destinação direta de recursos de termos de ajustamento de conduta*: instrumento eficaz na defesa de direitos transindividuais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

para investimento social em projetos, iniciativas e desenvolvimento institucional de entidades e redes de entidades idôneas, educativas ou não, que reforçassem a luta da sociedade brasileira contra a corrupção.

O próprio Ministério Público Federal, dessa vez através da Procuradoria-Geral da República, e a Mesa da Câmara dos Deputados ajuizaram respectivamente a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 568 e a Reclamação nº 33.667 visando a impugnar tal acordo. Em sede liminar, o ministro Alexandre de Moraes pontuou, para ao final conceder a medida cautelar pleiteada, o seguinte:

Igualmente, em sede de juízo inicial de cognição, nos termos do artigo 37, XIX, da Constituição Federal, duvidosa a legalidade de previsão da criação e constituição de fundação privada para gerir recursos derivados de pagamento de multa às autoridades brasileiras, cujo valor, ao ingressar nos cofres públicos da União, tornar-se-ia, igualmente, público, e cuja destinação a uma específica ação governamental dependerá de lei orçamentária editada pelo Congresso Nacional, em conformidade com os princípios da unidade e universalidade orçamentárias (arts. 165 e 167 da CF).

Conforme ressaltado pelo ministro relator, não se estava a questionar a boa-fé dos membros do MPF na primeira instância, cuidava-se de resguardar o desenho institucional definido pela Constituição Federal. Isso porque se entendeu, na oportunidade, que a referida verba teria natureza pública, devendo ser incorporada ao erário para dispêndio de acordo com as diretrizes orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional.

A decisão é sem dúvida relevante para o presente estudo, mas deve ser lida com duas ressalvas. Em primeiro lugar, é uma decisão monocrática, exarada por apenas um dos onze ministros da Suprema Corte, o que significa que não necessariamente esse é o entendimento prevalecente no tribunal. Ademais, o caso concreto era revestido de significativo contexto político-partidário, suficiente para que a questão da natureza jurídica da verba fosse secundária, apenas tangenciada em motivação mais ampla.

A questão afeta aos TAC's, portanto, diz mais respeito à vinculação ou não da destinação das indenizações ao FDD do que à vedação constante no art. 17 da Lei nº 13.800/2019<sup>388</sup>. Esse ponto certamente ainda será objeto de discussão mais aprofundada, tanto na instância consultiva como, mais à frente, em eventuais procedimentos de controle repressivo.

---

<sup>388</sup> Especificamente quanto à doação de bens decorrente de TAC (obrigação de dar coisa certa), ainda que a redação seja um pouco confusa, é possível depreender uma ressalva expressa no art. 13, § 6º, da Lei nº 13.800/2019 sobre essa viabilidade. Também no que tange a obrigações de fazer, não parece haver qualquer óbice legal. A controvérsia apontada trata especificamente de indenização em dinheiro (obrigação de pagar).

Com efeito, no formato disciplinado pela Lei nº 13.800/2019, as organizações gestoras de fundos patrimoniais não se submetem à fiscalização do Tribunal de Contas da União ou do Ministério Público Federal<sup>389</sup>, eis que se caracterizam como instituições privadas que não recebem verba pública. O direcionamento de indenizações coletivas para tais entidades poderia ter como corolário esse controle externo, bem como ensejar eventual confusão patrimonial e desconsideração de personalidade jurídica das organizações envolvidas.

Por fim, outra fonte alternativa de recursos a ser examinada diz respeito à concessão (ou permissão) de uso de espaços físicos de propriedade da instituição pública apoiada para a organização gestora, associada a contrapartidas específicas. Por ora, não há tal iniciativa no âmbito do IPHAN, mas a proposta vem sendo debatida entre o IBRAM e o BNDES para a modelagem de um *endowment* exclusivo para aquela autarquia<sup>390</sup>.

Aqui, não só fica mais evidente a natureza pública da verba envolvida<sup>391</sup>, a atrair a vedação do art. 17 da Lei nº 13.800/2019, como há também o reforço interpretativo decorrente do próprio e recente processo legislativo de conversão da MPv. Isso porque essa possibilidade foi suscitada pelas emendas aditivas nº 86 (deputado Evair Vieira de Melo – PP/ES) e 108 (deputado Sibá Machado – PT/AC) e rejeitada pelo Congresso Nacional, nos termos do relatório da Comissão Mista:

As Emendas nºs 86 e 87, do Dep. Evair Vieira de Melo, 108 e 110, do Dep. Sibá Machado, procuram permitir que os fundos patrimoniais recebam tanto recursos obtidos por meio de resultados de acordos e parcerias celebrados entre as instituições apoiadas com pessoas físicas ou jurídicas privadas, por meio de arrendamento de bens imóveis, dispendiosos ao erário, quanto recursos oriundos de resultados de projetos de pesquisa, desenvolvidos por meio de parcerias, acordos, contratos e cooperações entre a instituição apoiada, fundação de apoio e entidade privada em parques e polos tecnológicos vinculados a administração pública.

As emendas devem ser rejeitadas, uma vez que tais recursos constituem recursos de natureza pública, cuja transferência aos fundos patrimoniais é vedada pelo art. 17 da MPV nº 851, de 2018. Devemos ter sempre em mente que os recursos dos fundos patrimoniais são exclusivamente de natureza privada.

---

<sup>389</sup> A referência ao TCU e MPF – não ao Tribunal de Contas e Ministério Público estadual – pressupõe que se trate de apoio a uma instituição pública federal, tal como o IPHAN. Esse controle não se confunde com aquele exercido pelo Ministério Público estadual sobre as fundações privadas, cujos parâmetros e finalidade são substantivamente distintos.

<sup>390</sup> Documentos do BNDES disponíveis em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/cadastro-consultores/rfi-n-9-2021-fundo-patrimonial-ibram>>; e do IBRAM em: <[https://sei.museus.gov.br/sei/processo\\_acesso\\_externo\\_consulta.php?id\\_acesso\\_externo=4520&infra\\_hash=66fc281568a48907162a6af2afb416f2](https://sei.museus.gov.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=4520&infra_hash=66fc281568a48907162a6af2afb416f2)>. Acesso em: 14 set. 2021.

<sup>391</sup> Sobre isso, cf. o art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320/1964, transcrito na nota de rodapé nº 386.

Naturalmente, a interpretação do texto legal não necessariamente se adstringe aos argumentos e fundamentos esposados durante o processo legislativo, mas nesse ponto, ao contrário do que se afirmou quanto aos TAC's, parece haver uma margem reduzida para divergências. A iminente contratação de consultoria especializada para a modelagem do fundo patrimonial do IBRAM certamente haverá que se debruçar sobre o tema<sup>392</sup>.

De qualquer maneira, em se concluindo pela pertinência de direcionar verbas de TAC's ou qualquer outra origem direta ou indiretamente pública para fundo patrimonial destinado a apoiar instituição pública, há que se analisar um possível efeito *crowd out*, segundo o qual o financiamento governamental afastaria doações voluntárias por parte de agentes privados. O tema é espinhoso e está longe de ser consensual, mas já existem modelos teóricos e pesquisas empíricas que – adaptados às circunstâncias em concreto – podem auxiliar o gestor nessa tomada de decisão<sup>393</sup>.

#### 4.8 Principais barreiras e incentivos fiscais

Se de uma banda os fundos patrimoniais são criados e geridos pela iniciativa privada, sem financiamento público direto, de outro lado isso não significa que o Estado não possa estimular esse comportamento, que afinal visa à consecução de uma finalidade de interesse público. Isso se evidencia ainda mais no que se refere à atuação específica do IPHAN, eis que, como visto na introdução deste estudo, o patrimônio cultural em regra se caracteriza como bem público ou meritório.

De forma geral, para além das normas de comando e controle, existem várias maneiras pelas quais um comportamento pode ser orientado. Dentro dos princípios básicos da Administração, o gestor público tem ampla liberdade para atuar, para propor soluções criativas e inovadoras, enfim, executar sua atividade da maneira que entender mais adequada.

---

<sup>392</sup> Edital lançado em março de 2021. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/6882d754-e437-4eac-94e7-db74f116a147/Projeto+Basico+Fundo+Patrimonial+IBRAM.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nx2g1-b>>. Acesso em: 15 set. 2021.

<sup>393</sup> Por todos, cf. BROOKS, Arthur C. Public Subsidies and Charitable Giving: Crowding out, Crowding in, or Both? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 19, n. 3, pp. 451–64, 2000; e DOKKO, Jane K. Does the NEA Crowd Out Private Charitable Contributions to the Arts? *National Tax Journal*, v. 62, n. 1, pp. 57–75, 2009.

Essa liberdade, ainda que um pouco mais limitada em relação à da iniciativa privada, é sobremaneira importante na construção teórica e prática de novos instrumentos, como os fundos patrimoniais.

Apesar de haver esse espaço maior para inovação, notadamente se comparado com instrumentos já consolidados no direito público, algumas formas de incentivo já estão consolidadas na relação do Poder Público com o terceiro setor e podem ser desde já aventadas como sugestões para que se estimule a filantropia e a criação de *endowments* no Brasil.

Nesse sentido, a medida mais importante e consolidada para tanto diz respeito aos dois aspectos tributários envolvidos: a redução de barreiras tributárias e a concessão de incentivos fiscais. O assunto é complexo, envolve uma análise teórica e empírica do sistema tributário (interno e comparado) e, portanto, merece um estudo específico. Isso não obsta que se façam alguns apontamentos de ordem mais genérica<sup>394</sup>.

Quanto à primeira perspectiva, a principal barreira tributária envolvida nesse processo é a incidência de imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD), tributo de competência dos estados, cujo fato gerador é a transmissão *causa mortis* ou decorrente de doação em vida. Até o advento da Constituição Federal de 1988, ele era adstrito à transmissão de bens imóveis, mas desde então passou a incidir sobre a transferência gratuita de quaisquer bens ou direitos<sup>395</sup>.

Por conta dessa característica histórica, bem como sendo o Código Tributário Nacional uma lei de 1966, o Brasil se ressentia até hoje de uma legislação ampla fixando regras gerais a serem seguidas pelos estados no exercício de sua competência legislativa e executiva. Esse cenário conduz a uma heterogeneidade que, mais do que o tributo em si, prejudica a prática da filantropia.

Nesse sentido, estudo conduzido pela FGV Direito SP demonstrou, a partir de um levantamento da legislação de 75 países, que 30 deles (40%) também contam com tributo incidente especificamente sobre doação e herança<sup>396 397</sup>. Dentre esses, a alíquota média

---

<sup>394</sup> Para uma análise sobre outros tributos e incentivos, além dos que serão aqui abordados, cf. PASQUALIN, Priscila; SETTI, Márcia. *O legal da filantropia: governança jurídica da atuação filantrópica*. São Paulo: Noeses, 2019, em especial pp. 191-286.

<sup>395</sup> Havia até então um imposto único sobre transmissão de bens, que incidia tanto nas alienações gratuitas como onerosas de bens imóveis. Com a promulgação da CF/88, esse imposto foi subdividido no ITCMD, que passou a recair também sobre os demais bens e direitos; e no Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), de competência municipal, cujo fato gerador é a alienação onerosa de bens imóveis.

<sup>396</sup> PANNUNZIO, Eduardo; et al. *Fortalecimento da sociedade civil: redução de barreiras tributárias às doações*. São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2019 (Coleção sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil; 1).



mínima é de 6,9% e a máxima de 28,6%, o que transparece que imposto exigido no Brasil é proporcionalmente baixo em relação aos padrões internacionais<sup>398</sup>.

No entanto, mesmo dentre os 30 países que tributam doação e herança, a quase totalidade deles conta também com regime diferenciado para as organizações do terceiro setor, ainda que condicionada em 58% dos casos a algum tipo de certificação prévia<sup>399</sup>. Especificamente quanto ao Brasil, a pesquisa conduzida pela FGV Direito SP traz dados bastante elucidativos.

Além de regras gerais de isenção por valor-limite de doação ou herança, aplicáveis também em favor das organizações da sociedade civil, tem-se que nove estados da federação conferem algum tipo de isenção de ITCMD dirigida especificamente para o terceiro setor. Veja-se o detalhamento constante na tabela abaixo:

**Tabela 16** – Áreas de atuação beneficiadas pelas isenções de doações a OSC's

UF	Área de atuação beneficiada
AC	Culturais e esportivas
CE	Associações comunitárias de moradores de habitação de interesse social
MG	Esporte e cultura
PE	Cultura e meio ambiente
PR	Assistência às vítimas de calamidade pública ou emergência
RJ	Cultura, segurança alimentar, meio ambiente, trabalho voluntário, desenvolvimento econômico e social, combate à pobreza, novos modelos socioprodutivos, direitos humanos, estudos e pesquisas científicas, esporte amador e entidades dedicadas ao financiamento dessas mesmas instituições
SP	Direitos humanos, cultura e meio ambiente
SC	Entidades de utilidade pública estadual (segurança alimentar e nutricional,

<sup>397</sup> África do Sul, Alemanha, Argentina, Bélgica, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Filipinas, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Polônia, Portugal, Reino Unido, Sérvia, Turquia, Venezuela, Bolívia, Suíça, Chile e Coreia do Sul. Já na Lituânia, Islândia, Guatemala e Montenegro, o tributo incide apenas sobre herança, não sobre doação.

<sup>398</sup> A Resolução nº 9, de 1992, do Senado Federal, fixa a alíquota máxima que pode ser instituída pelos estados em 8% sobre a base de cálculo. O senador Cid Gomes (PDT/CE) propôs, em 2019, o Projeto de Resolução do Senado nº 57 para aumentar essa alíquota máxima para 16%, mas não há por ora nenhum indicativo de que isso venha a ser examinado pela Casa legislativa.

<sup>399</sup> Apenas Coreia do Sul e Croácia não possuem regime diferenciado. Não foram localizadas informações referentes a Argentina e Suíça.

UF	Área de atuação beneficiada
	esportes, cultura, voluntariado, meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, novos modelos socioprodutivos, defesa de direitos e assessoria jurídica gratuita, direitos humanos, estudos e pesquisas científicas)
TO	Museus

Fonte: PANNUNZIO, Eduardo; et al., op. cit., p. 58.

Cotejando essas informações com os dados da FASFIL, apresentados no capítulo 2 deste trabalho, vê-se que esses nove estados sediam 7.983 das 12.552 instituições culturais do terceiro setor, uma proporção correspondente a 64%. Esse volume se torna ainda mais expressivo se levado em consideração o tamanho dessas organizações, que ocupavam naquele momento 75% da mão-de-obra assalariada e 81% dos salários e outras remunerações em relação ao total nacional.

Uma das conclusões exaradas na citada pesquisa foi que a incidência de ITCMD, tal como hoje se dá, é prejudicial mais pela falta de clareza e coerência do que pela tributação em si, que inclusive destoa para menos das práticas internacionais<sup>400</sup>. Foram propostas, então, quatro formas pelas quais o problema poderia ser mitigado ou quiçá eliminado:

Há quatro principais vias para eliminar ou, ao menos, mitigar o impacto do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) sobre doações: (i) aperfeiçoamento das legislações estaduais, conferindo-se isenção às OSCs já não alcançadas pela imunidade constitucional a impostos; (ii) alteração da resolução do Senado que fixa alíquotas máximas do ITCMD, estabelecendo-se alíquota máxima reduzida para as doações a OSCs; (iii) edição de lei geral do ITCMD, contribuindo-se para a uniformização de conceitos ao longo do território nacional; e (iv) atualização da previsão constitucional sobre imunidade a impostos, estendendo-a a todas as OSCs que atuem em áreas de interesse público.<sup>401</sup>

A outra perspectiva tributária diz respeito à concessão de benefícios fiscais que estimulem o comportamento desejado, é dizer, a constituição de fundos patrimoniais e a filantropia para lhes financiar. Com efeito, o PLC nº 31, aprovado pelo Congresso Nacional quando do exame da MPv nº 851/2018, previa em seus arts. 28 a 30 a concessão de estímulos tributários para doações feitas a organizações gestoras de fundo patrimonial.

<sup>400</sup> Um exemplo de insegurança jurídica diz respeito à incidência ou não de ITCMD nas hipóteses em que o doador ou *de cujus* tiverem domicílio ou residência no exterior ou quando o inventário for processado no exterior. Das 27 unidades federativas, 22 têm legislação admitindo tal tributação. Não obstante, no julgamento virtual do Recurso Extraordinário nº 851.108, finalizado em 27/02/2021, o STF fixou a seguinte tese: “É vedado aos estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal sem a intervenção da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional”.

<sup>401</sup> PANNUNZIO, Eduardo; et al., op. cit., p. 126.

O veto presidencial a esses dispositivos foi fundamentado em um suposto aumento da renúncia fiscal sem correspondente previsão orçamentária para tanto. Apesar de o Congresso Nacional ter ratificado esse trecho do veto, o que encerrou por ora o debate legislativo a esse respeito, isso não significa que inexistam benefícios para incentivar tais doações, tanto por parte de pessoas jurídicas como naturais.

Nesse sentido, o art. 13, § 2º, inciso III, da Lei nº 9.249/1995, permite às pessoas jurídicas deduzir da base de cálculo do imposto de renda das pessoas jurídicas e da contribuição social sobre o lucro líquido as doações efetuadas em favor de organizações da sociedade civil, independentemente de certificação prévia, até o limite de dois por cento do seu lucro operacional.

Além disso, a própria Lei nº 13.800/2019 ressaltou, em seu art. 13, § 9º, a incidência dos arts. 18 e 26 da Lei nº 8.313/1991 (Lei de Incentivo à Cultura), permitindo a dedução de doações a projetos culturais previamente aprovados no imposto sobre a renda de pessoas físicas ou jurídicas. Ante a sistemática atualmente vigente para gozo desse incentivo, que dificultaria a dedução não associada a projetos específicos, aguarda-se regulamentação do mecanismo pela Secretaria Especial de Cultura<sup>402</sup>.

Em suma, no que tange aos fundos patrimoniais culturais, a principal diferença decorrente do veto presidencial ao PLC nº 31 diz respeito à possibilidade de pessoas físicas fazerem doações incentivadas genéricas, desassociadas a projetos específicos pré-aprovados pelo Poder Público. Com relação às pessoas jurídicas, mesmo que não conste tão explícito como proposto pelo Congresso Nacional, parece que tal possibilidade já existe na atual redação do art. 13, § 2º, inciso III, da Lei nº 9.249/1995.

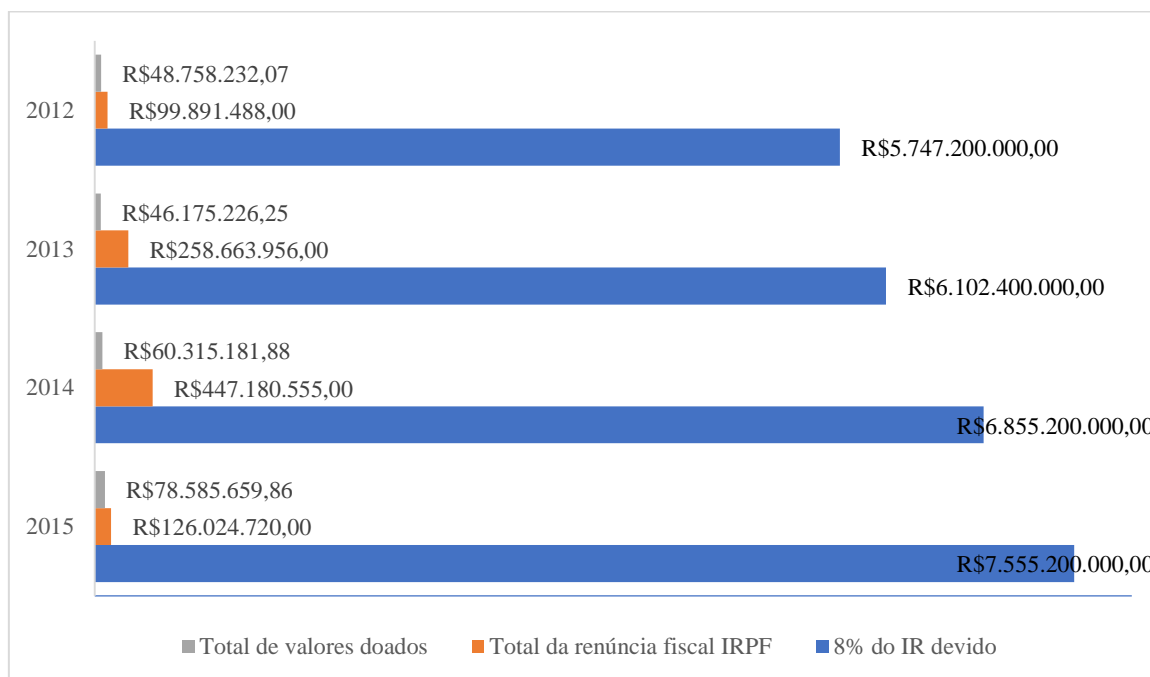
Novamente, tal como sugerido com relação às barreiras fiscais e sem prejuízo do aperfeiçoamento normativo, a questão dos incentivos parece muito mais associada à aderência social ao mecanismo do que à legislação em si. Nessa senda, outra pesquisa da FGV Direito SP apontou que, em 2015, os valores efetivamente doados por pessoas físicas com incentivos fiscais somaram R\$ 78,5 milhões, o que corresponde a tão-somente 0,45% do que poderia ter

---

<sup>402</sup> Conforme expôs Luciane Gorgulho (op. cit.), o BNDES chegou a encaminhar à Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), órgão da Secretaria Especial de Cultura, uma minuta de regulamento, da qual até a presente data não se tem notícia.

tido feito<sup>403</sup>. O gráfico a seguir, mesmo tratando também de incentivos além do setor cultural, é elucidativo:

**Gráfico 10** – Valores efetivamente doados, estimativa de renúncia e limite global



Fonte: SALINAS, op. cit., p. 65.

Portanto, mais do que eventual modificação normativa, mostra-se relevante adotar medidas de facilitação de adesão espontânea das pessoas aos benefícios fiscais já existentes. Um exemplo simples de como isso poderia ser feito seria viabilizar que as doações fossem feitas quando da declaração anual de ajuste, em especial mediante integração com o programa disponibilizado pela Receita Federal do Brasil<sup>404</sup>.

<sup>403</sup> SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Incentivos regulatórios à filantropia individual no Brasil. São Paulo: GIFE; Rio de Janeiro: FGV Direito Rio; São Paulo: FGV Direito SP, 2019 (Coleção sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil; 3).

<sup>404</sup> Essa medida foi determinada pela Lei nº 12.715/2012, regulamentada pela Instrução Normativa RFB nº 1.131/2012, especificamente para o Fundo para Infância e Adolescência (FIA). Como consequência, observou-se que o valor das doações quase triplicou entre 2013 e 2018. Nesse sentido, cf. SALINAS, op. cit., pp. 67-71.

#### 4.9 O uso da marca institucional

Essas questões tributárias – seja de redução de barreiras ou concessão de estímulo – são mais afetas à atuação do Poder Público sob uma perspectiva ampla, mas há também medidas que podem ser adotadas especificamente pelo IPHAN para incentivar o comportamento privado desejado: a constituição de fundos patrimoniais e doação. A mais evidente delas consta prevista no art. 13, inciso IX, da lei de regência: a autorização de uso da marca da instituição apoiada.

Segundo a Lei nº 9.279/1996, são suscetíveis de registro como marca os sinais distintivos visualmente perceptíveis. Podem ser palavras, sinais ou figuras, isoladas ou em conjunto, de forma original, adotados e de uso exclusivo<sup>405</sup>. Em se tratando de marca ligada a instituição pública, sua proteção se dá independente de prévio registro junto à entidade responsável<sup>406</sup>.

No *marketing*, a marca é o somatório de percepções e sentimentos dos consumidores em relação a um produto, serviço ou empresa<sup>407</sup>. Sua gestão, também definida por *branding*, tem por foco o desenvolvimento e gerenciamento da marca adotada, uma vez que essa pode ser percebida como um ativo intangível, com potencial de geração de ganhos e vantagem estratégicas<sup>408</sup>. Em suma, ela pode ser objeto de cessão (alienação) ou licenciamento (autorização de seu uso).

Não parece que seja possível a uma instituição pública apoiada alienar sua marca à organização gestora de fundo patrimonial, mas licenciá-la em favor dessa não só permite a geração de receitas, como também a aproxima do seu público-alvo e permite estratégias de

---

<sup>405</sup> CARNEIRO, Thiago Jabur. *Contribuição ao estudo do contrato de licença de uso da marca*. 2011. 398 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011, p. 20.

<sup>406</sup> Lei nº 9.279/1996, Art. 124. Não são registráveis como marca: I - brasão, armas, medalha, bandeira, emblema, distintivo e monumento oficiais, públicos, nacionais, estrangeiros ou internacionais, bem como a respectiva designação, figura ou imitação; [...] IV - designação ou sigla de entidade ou órgão público, quando não requerido o registro pela própria entidade ou órgão público;

<sup>407</sup> CRESCITELLI, Edson; STEFANINI, Adriana. O Licenciamento de Marcas Estudo de Caso: Mattel do Brasil – Marca Barbie. *Seminários em Administração FEA-USP*, 2007, p. 6. Disponível em: <<http://sistema.semead.com.br/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/48.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2021.

<sup>408</sup> OLIVEIRA, Marta Olivia Rovedder de. Valor da Marca: Conceitos, Abordagens e Estado da Arte no Brasil. *III Encontro de Marketing da ANPAD*. Curitiba, 2008, p. 1. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EMA332.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2021.

comunicação acerca da confiança e qualidade dos serviços públicos ofertados, de maneira a construir uma imagem institucional forte.

Há diversos formatos possíveis e o caminho a ser seguido dependerá basicamente das circunstâncias identificadas em concreto. Não obstante, essa é certamente uma via pela qual o IPHAN, independentemente de outras instâncias públicas deliberativas, pode estimular a constituição de *endowments* que auxiliem no financiamento de sua atividade finalística.

Entretanto, o licenciamento da marca institucional para organizações gestoras de fundo patrimonial exige atenção, pois, se antigamente a marca se destacava pela qualidade do produto ou serviço a ela intrínseco, agora o contrário se opera, e esses passam a ser reconhecidos primeiro pela marca e depois pela qualidade<sup>409</sup>. Na prática, o licenciamento, se bem conduzido, amplia as vantagens, pois une interesses, ações de *marketing* e objetivos; caso contrário, pode gerar o resultado inverso, afetando a reputação da organização.

Dessa forma, definir para quais empresas e para quantas se quer licenciar a marca exigirá sempre um estudo prévio, uma vez que é preciso apurar a capacidade da própria organização em gerenciar o *branding* e, assim, garantir a longevidade da marca ao proceder ao acompanhamento de estratégias de *marketing* que serão a ela vinculadas. É preciso, também, que antes de se formalizar o licenciamento do uso da marca seja assegurado o alinhamento do beneficiário com os preceitos da instituição apoiada, de forma que o uso da marca reflita a aproximação ética desejada e os cuidados esperados.

Sobre o ponto, vale ainda uma última ressalva. O licenciamento da marca da instituição apoiada – em especial do IPHAN – não se confunde com cessão de direitos autorais patrimoniais eventualmente titulados pela autarquia. Ambos os arranjos são possíveis, mas é importante pontuar a diferença por conta de um regramento absolutamente distinto para cada uma das pretensões.

Com efeito, vê-se que, no âmbito do acordo de cooperação técnica firmado com a Intermuseus (v. item 4.5.1 deste estudo), houve a cessão de uso da imagem de 268 obras de Roberto Burle Marx para estamparem souvenirs (camisetas, canecas, cartões postais etc), a serem comercializados na loja/receptivo do SRBM, unidade do IPHAN. Esse ato não se confunde com o licenciamento da marca institucional e deve seguir os ditames da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998<sup>410</sup>.

---

<sup>409</sup> CARNEIRO, op. cit., p. 96.

<sup>410</sup> Sobre a questão dos direitos autorais das obras de Roberto Burle Marx, o posicionamento jurídico atualmente prevalecente consta exarado no Parecer nº 00197/2018/PFIPHANRJ/PGF/AGU, juntado ao processo

De uma forma ou de outra, cumpre deixar consignado que a Lei nº 13.800/2019 faz referência expressa não só ao uso da marca como fonte de receita, mas também à exploração de direitos de propriedade intelectual, categoria que abarca tanto os direitos de propriedade industrial como os direitos autorais. A distinção parece pertinente tão-somente para destacar que os requisitos e efeitos de um e outro instituto são diferentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na conferência magna proferida por ocasião do 1º Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, o professor Ulpiano Meneses iniciou sua fala citando um cartum publicado há tempo em uma revista ilustrada francesa. Na imagem, no interior de uma catedral gótica, aparecia uma velhinha de joelhos, diante do altar-mor, profundamente imersa em oração. Em torno dela, um grupo de visitantes orientais a contemplava curiosamente, ao passo em que um guia turístico lhe falava: “Minha senhora, a senhora está perturbando a visitação”<sup>411</sup>.

A ilustração, supostamente atribuída ao cartunista Jean-Jacques Sempé, é uma síntese eloquente da atual política pública de proteção do patrimônio cultural e, afinal, da própria dinâmica socioeconômica da cidade contemporânea. A velhinha representa o protótipo do habitante, que tem na cotidianidade sua precondição. A igreja lhe traz um senso de pertencimento àquela sociedade, àquele espaço.

Para os turistas, aquele não é um propriamente lugar de culto, mas uma representação do lugar de culto. Meneses chega a falar em um *voyeurismo* cultural, em que o turista vê distraidamente aquilo que lhe é orientado a ver, buscando consumir o máximo de informações objetivas possível, mas sem desenvolver uma percepção individual aprofundada a respeito do bem.

O guia turístico, apesar de também contar com a cotidianidade como característica, enxerga aquele patrimônio distintamente. Na sua vida privada, ele pode até fruir do espaço da mesma forma que a velhinha, mas na sua atividade profissional atua de maneira a fornecer aos turistas aquilo que eles demandam: uma experiência cultural rápida e informativa, um produto a ser consumido.

O estereótipo da velhinha traz uma tendência instintiva de protegê-la, mas, deixadas de lado as preconceções, é possível concluir que todos os sujeitos exercem atividade perfeitamente legítima e relevante para a vida social. A idosa habita aquela localidade, no sentido pleno apresentado na introdução deste estudo (*habitar*). O guia se apropria daquele bem de uma maneira diferente, transformando-o em uma *commodity* que lhe permite extrair

---

<sup>411</sup> MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. *O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas*. In: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão*. Brasília: IPHAN, 2012 (Anais; v. 2, t. 1), pp. 25-39. Conforme ressalva do próprio conferencista, essas três figuras foram estereotipadas para facilitar o argumento.



seu sustento. E os turistas consomem esse produto, fruindo de um lazer instantâneo e movimentando a economia local.

Ao passo em que todas as atividades são legítimas, é natural também que haja conflitos de uso. A visitação realmente atrapalha o culto, e vice-versa, mas esses interesses de alguma maneira devem ser compatibilizados. Cada um dos sujeitos, analisados individualmente, tem uma demanda pertinente de fruição daquele bem, mas é essa pluralidade de interesses que deve orientar a política pública de proteção do patrimônio acautelado.

Essa é a principal conclusão obtida na presente pesquisa. Os fundos patrimoniais não são exatamente um instrumento de financiamento da política pública de proteção do patrimônio cultural, mas sim um mecanismo de abertura da gestão dos bens acautelados em âmbito federal também para a iniciativa privada, notadamente para o terceiro setor, sob a lógica da cooperação pública.

O Estado, aqui representado pelo IPHAN, tem – tal como a velhinha, os turistas e o guia – a sua visão sobre o patrimônio cultural, quais bens são mais importantes de serem acautelados, quais demandam maior investimento de conservação, quais usos devem ser priorizados, como deve se dar o trabalho de educação patrimonial etc. Mas essa percepção deve se compatibilizar com outras, em especial aquelas exaradas diretamente pela sociedade civil, não devendo se sobrepor a elas, nem ser subjugada.

Nessa esteira, como visto no capítulo 1, na origem, essa percepção estatal era densamente impregnada pelo pensamento modernista, que adotava um padrão de boa arte e história oficial representativa da nacionalidade brasileira. A partir do final da década de 1960, e com mais intensidade nos anos seguintes, essa concepção foi progressivamente substituída pela ideia de referência cultural, aberta aos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, e não mais restrita a monumentos grandiosos e fatos memoráveis. Em termos jurídico-conceituais, o art. 216 da Constituição Federal veio a consolidar essa abertura semântica.

Na seara burocrática, o PCH e o CNRC se propunham como uma alternativa à DPHAN (atualmente, IPHAN), contribuindo decisivamente para a desconcentração e descentralização dessa política pública também a outros órgãos federais e estaduais. Com eficácia menor, o Programa Monumenta também incitaria a inserção dos municípios nessa competência material que há muito já lhes era atribuída normativamente.

No contexto de redemocratização pós-CF/88, destacou-se no capítulo 2 o surgimento de um setor independente, distinto do Estado e do mercado, orientado pela lógica da cooperação e voltado para a consecução pela iniciativa privada, sem pretensão lucrativa, de

atividades de interesse público. Em âmbito internacional, esse movimento é marcado do final da década de 1970 e início dos anos 1980, mas no Brasil isso se deu de maneira significativa a partir de 1990.

O Plano Diretor de Reforma do Estado, elaborado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado no início do governo Fernando Henrique Cardoso, trouxe a ideia de publicização dos serviços caracterizados como não-exclusivos, é dizer, a transferência deles para o terceiro setor, a fim de permitir que fossem executados não diretamente pelo Poder Público, mas sim pela sociedade civil, ainda que custeado por verba orçamentária.

A constituição e consolidação do terceiro setor no Brasil viabilizou a inserção efetiva e posterior regulamentação dos fundos patrimoniais, definidos no capítulo 3 como universalidades de bens e direitos, recebidos majoritariamente de doações, os quais são obrigatoriamente geridos por pessoa jurídica de direito privado e investidos de maneira a preservar o valor do capital principal, gerando resgates recorrentes e previsíveis para sustentar financeiramente um determinado propósito, causa ou entidade de interesse público.

Nessa esteira, apontou-se que o arranjo institucional dos *endowments* pressupõe uma estrutura formal, privada, não-lucrativa, capaz de se autogerir e eminentemente voluntária. Sua principal fonte de renda é a filantropia, que se diferencia da caridade por objetivar um enfrentamento racional e estruturado de determinado problema, e não a sua mitigação pontual e descompromissada. Sobre o ponto, viu-se que prática filantrópica conta com pontos positivos e negativos, mas em regra é uma via importante de financiamento de atividades de interesse coletivo.

Nesse contexto mais amplo é que os fundos patrimoniais começaram a ser discutidos no Brasil, a partir basicamente de três iniciativas: a proposta do PL nº 4.643/2012 pela deputada federal Bruna Furlan, fruto de sua vivência pessoal na Universidade de Harvard; a constituição do Grupo de Estudos sobre Fundos Patrimoniais, liderado pelo IDIS, a partir da experiência com a estruturação do fundo da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; e a atuação do BNDES, originada das discussões sobre sustentabilidade da Orquestra Sinfônica Nacional.

Esses debates permitiram que, em 2018, quando do incêndio do Museu Nacional, o governo federal já dispusesse de uma minuta madura e de consenso entre os principais agentes envolvidos, resultando na edição da Medida Provisória nº 851/2018, posteriormente convertida na Lei nº 13.800/2019. A regulamentação legal viabilizou que o IPHAN adotasse

iniciativas visando à modelagem e constituição de um *endowment* exclusivamente dirigido a suportar sua atividade finalística.

No decorrer da pesquisa, foi constatado que a proposta inicial da autarquia era contar com uma estrutura privada que desse executoriedade às decisões concebidas principalmente na esfera pública. A principal fonte de renda seria proveniente de TAC's e uma única organização gestora, com cláusula de exclusividade, seria gerida por um conselho deliberativo controlado pela autarquia.

Concluiu-se que esse não seria o meio mais adequado de se apropriar do instrumento. Em todas as fontes pesquisadas, ficou sempre claro que os fundos patrimoniais seriam um instrumento pelo qual a sociedade civil cooperaria com o Estado na realização de uma atividade de interesse comum, no caso, na proteção do patrimônio cultural. Mas cooperar significa também ter a capacidade de autodeterminar suas ações, de construir dialógica e democraticamente a própria política, e não apenas executá-la operacionalmente.

Isso não importa que o Estado, e particularmente o IPHAN, deva ficar inerte. Como apontado na introdução, o patrimônio cultural é tido como um bem comum (ou meritório), o que muitas vezes resulta em certa apatia da sociedade<sup>412</sup>. Nesse sentido, a participação social deve ser progressivamente estimulada, de maneira que essa pluralidade de percepções acerca do patrimônio cultural possa moldar uma atuação pública o mais abrangente e eficiente possível.

Como esse é um processo atual e ainda incipiente, essas considerações finais certamente haverão de ser revisitadas no futuro. Mas, por ora, essa parece uma contribuição relevante na dinâmica de absorção desse instrumento novo por uma política pública marcada historicamente por uma tendência centralizadora e estatizante.

---

<sup>412</sup> Chamado de efeito carona (*free-riding*), segundo o qual o indivíduo extrai uma externalidade positiva das ações de terceiros, ou seja, adquire um benefício para o qual não contribuiu, seja mediante alguma ação ou pagamento.

## REFERÊNCIAS

ACHARYA, Shanta; DIMSON, Elroy. *Endowment Asset Management: Investment Strategies* in Oxford and Cambridge. New York: Oxford University Press, 2007.

AHMED, Flávio. *Direitos Culturais e Cidadania Ambiental no Cotidiano das Cidades*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

\_\_\_\_\_; COUTINHO, Ronaldo (orgs.). *Patrimônio cultural e sua tutela jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ALCÂNTARA JÚNIOR, José Odval, SOUSA, Mônica Teresa Costa; PEREIRA, Paulo Fernando Soares. Os autos que crescem e o patrimônio cultural que padece: a cidade patrimônio e a judicialização. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1277-1309, 2016.

ALEXANDRINO, Thaynan Cavalcanti. *Análise da relação entre os indicadores de desempenho sustentável (ESG) e desempenho econômico-financeiro de empresas listadas na B3*. 2020. 71 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2020.

ALMEIDA, Patrícia Silva de; NUNES, Geilson. Do Fundo de Investimento Cultural e Artístico – FICART: análise da sua aplicação prevista pela Lei Rouanet. *Revista Direito & Realidade*, Monte Carmelo, v. 6, n. 4, p. 31-40, 2018

ALVARENGA, Daniel Levy de. *A salvaguarda do patrimônio cultural imaterial: uma perspectiva comparada entre Portugal e Brasil*. 2019. 163 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Direito, Universidade Antónoma de Lisboa, Lisboa, 2019.

AMARAL, Aracy. *Arte para quê? A preocupação social na arte brasileira (1930-1970)*. São Paulo: Nobel, 1984.

\_\_\_\_\_. O modernismo brasileiro e o contexto cultural dos anos 20. *Revista USP*, São Paulo, n. 94, p. 9-18, jun./ago. 2012.

AMARAL, Flávio. Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e o Direito da Infraestrutura. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, mai./ago. 2018.

ANASTASSAKIS, Zoy. *Dentro e fora da política oficial de preservação do patrimônio cultural no Brasil: Aloísio Magalhães e o Centro Nacional de Referência Cultural*. 2007. 156 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, 2007.

ANDRADE, Mário de. *Aspectos da literatura brasileira*. 4. ed. São Paulo: Martins; Brasília: INL, 1972.

\_\_\_\_\_. A Capela de Santo Antônio. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 120-125, 1937.

\_\_\_\_\_. *Cartas de trabalho: correspondência com Rodrigo Mello Franco de Andrade (1936-1945)*. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, SPHAN, Fundação Nacional Pró-Memória, 1981.

ANDREWS, Frank Emerson. *Legal Instruments of Foundations*. New York: Russell Sage Foundation, 1958.

ANHEIER, Helmut; RUDNEY, Gabriel; SALAMON, Lester M.. The Nonprofit Sector in the United Nations System of National Accounts: Definition, Treatment, and Practice. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.

ARAÚJO JÚNIOR, Edmar Augusto Santos de. *Economia do Patrimônio Cultural: efeitos das políticas de restauração sobre a região central da cidade do Rio de Janeiro*. 2012. 105f. Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2012.

ÁVILA, Humberto. *Repensando o “Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *O direito público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, pp. 99-127.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BAR-GILL, Oren; EPSTEIN, Richard A. Consumer Contracts: Behavioral Economics vs. Neoclassical Economics. *NYU Law and Economics Research Paper*, n. 07-17, Minnesota Law Review, v. 92, 2007-2008.

BARBALHO, Alexandre. *Cultura e Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BARBOSA, Michele Tupich. *Legião Brasileira de Assistência (LBA): o protagonismo feminino nas políticas de assistência em tempos de guerra (1942-1946)*. 2017. 244 f. Tese (Doutorado em História) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, 2017.

BASSI, Camillo de Moraes. *Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

BEAIRD, Stevens; HAYES, William E. *Building an endowment: what, why and how*. Washington: National Catholic Educational Association, 1999.

BENHAMOU, Françoise. *Economia do patrimônio cultural*. São Paulo: SESC, 2016.

BENTHAM, Jeremy. *Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo regulador*. 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2017.

\_\_\_\_\_. *Uma teoria do Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BISHOP, Matthew; GREEN, Michael. *Philanthrocapitalism: How Giving Can Save the World*. New York, Berlim, Londo: Bloomsbury Press, 2008, versão Kindle.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função*. Barueri: Manole, 2007.

BONDUKI, Nabil. *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*. Brasília: IPHAN, 2010.

BORGER, Fernanda Gabriela; BELLUZO, Walter. Valor econômico do patrimônio histórico cultural: estudo de caso de avaliação do programa Monumenta. *Patrimônio: Lazer & Turismo*, v. 6, n. 7, p. 92-118, jul./set. 2009.

BORIS, Elizabeth T.; STEUERLE, C. Eugene. *Nonprofits and Government: collaboration and conflict*. 3. ed. New York: The Urban Institute Press, 2016.

BOSWELL, Jonathan. *Community and the economy: the theory of public co-operation*. London/New York: Routledge, 1990.

BRASIL. *Atas da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes*. Assembleia Nacional Constituinte, 1987-1988. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8a](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8a)>. Acesso em: 21 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRILLIANT, L.; WALES, J., Rodin, J.. The Changing Face of Philanthropy. Global Philanthropy Forum, 6th Annual Conference, *Financing Social Change: Leveraging markets and entrepreneurship*. Mountain View, CA, 2007.

BRITO, Marcel Semião de. Igreja, *Estado e propriedade*: a questão dos bens de mão-morta no Primeiro Reinado e Regência (1826-1824). 2018. 132 f. Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) – Universidade Federal de Alfenas, 2018.

BRITO, Mariana Vieira de. A política de patrimônio francesa. *Revista CPC*, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 86-111, jan./set. 2018.

BRODY, Evelyn. Charitable Endowments and the Democratization of Dynasty. *Arizona Law Review*, v. 39, n. 3, p. 873-948, Fall 1997.

BROMLEY, Patricia; MEYER, John W.. They Are All Organizations: The Cultural Roots of Blurring Between the Nonprofit, Business, and Government Sectors. *Administration & Society*, v. 49, n. 7, p. 939-966, Aug. 2017.

BROOKS, Arthur C. Public Subsidies and Charitable Giving: Crowding out, Crowding in, or Both? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 19, n. 3, pp. 451-64, 2000.

\_\_\_\_\_. *Who Really Cares: The Surprising Truth About Compassionate Conservatism - America's Charity Divide - Who Gives, Who Doesn't, and Why It Matters*. New York: Basic Books, 2007.

BROOKS, S.; et al. *Silver Bullets, Grand Challenges and the New Philanthropy*. Brighton: Steps Centre, 2009.

BROWN, L. D.; KORTEN, D. C.. *Understanding Voluntary Organizations: Guidelines for Donors*. World Bank Working Paper n. 258. Washington DC: Country Economics Department, World Bank, 1991.

BRUCK, Eberhard F. Ethics vs. Law: st. Paul, the fathers of the church and the 'cheerful giver' in roman law. *Traditio*, v. 2, pp. 97-121, 1944.

BUTTERWORTH, G. W. *Clement of Alexandria*. Massachusetts: Harvard University Press, London: William Heinemann Ltd, 1960.

CALABRESI, Guido. Some thoughts on risk distribution and the law of torts. *Yale Law Journal*, v. 68, 1961.

CALLAHAN, David. *The Givers: wealth, power and philanthropy in a new gilded age*. New York: Alfred A. Knopf, 2017.

CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de (Comp.). *Fontes documentais e a Lei de Tombamento: (ante)projetos coligidos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.



\_\_\_\_\_. *Palanque e Patíbulo: o Patrimônio Cultural na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)*. São Paulo: Annablume, 2018.

CARENA, Carlo. *Ruína e Restauo*. In: LE GOFF, Jacques (Org.). *Enciclopédia Einaudi*. Porto: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1984, p. 107-129.

CARNEGIE, Andrew. *Autobiography of Andrew Carnegie*. London: Constable & CO Ltd, 1920.

\_\_\_\_\_. The Best Fields for Philanthropy. *The North American Review*, v. 149, n. 397, pp. 682-698, December 1889.

\_\_\_\_\_. *The Gospel of Wealth*. New York, 1889. Disponível em:  
<[https://media.carnegie.org/filer\\_public/0a/e1/0ae166c5-fca3-4adf-82a7-74c0534cd8de/gospel\\_of\\_wealth\\_2017.pdf](https://media.carnegie.org/filer_public/0a/e1/0ae166c5-fca3-4adf-82a7-74c0534cd8de/gospel_of_wealth_2017.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Wealth. *The North American Review*, v. 148, n. 391, pp. 653-664, June 1889.

CARNEIRO, Thiago Jabur. *Contribuição ao estudo do contrato de licença de uso da marca*. 2011. 398 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARY, William L.; BRIGHT, Craig B.. The Income of Endowment Funds. *Columbia Law Review*, v. 69, n. 3, pp. 396-417, March 1969.

CASTRO, Celso. D'ARAUJO, Maria Celina. *Tempos modernos: João Reis Veloso, memória do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CASTRO, Sonia Rabello de. *O Estado da preservação de bens culturais: o tombamento*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

CAVALCANTI, Gabriel Estellita Lins. *Análise econômica das políticas de incentivo à cultura no Brasil*. 2006. 65 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.

CAVALLO, Sandra. *Systems of charity in Turim (1541-1789)*. 1993. 342 f. Tese (Doutorado em Filosofia). University of London, 1993.

CHASTEL, André; BABELON, Jean-Pierre. La notion de patrimoine. *Revue de l'Art*, Paris, n. 49, p. 5-32, 1980.

CHAUÍ, Marilena. *Cidadania cultural*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

\_\_\_\_\_. *Cultura política e política cultural*. Estudos avançados, São Paulo, v. 9, n. 23, 1995.

\_\_\_\_\_. *Política cultural*. 2 ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. 6. ed. São Paulo: UNESP, 2017.

COASE, Ronald. The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, Chicago: University of Chicago Law School v. 3, out. 1960.

COBB, Nina Kressner. The New Philanthropy: It's Impact on Funding Arts and Culture. *Journal of Arts Management, Law and Society*, v. 32, n. 2, p. 125-143, Summer 2002.

COELHO, João Gilberto Lucas. A nova ordem constitucional brasileira e os debates sobre reformas. *Revista Indicadores Econômicos FEE*, v. 23, n. 3, p. 137-149, 1995.

\_\_\_\_\_. *O processo Constituinte*. In: GURAN, Milton (Org.). *O processo Constituinte 1987-1988*. Brasília: Agil, 1988.

COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: SENAC, 2000.

COHEN, Mark R. Introduction: Poverty and Charity in Past Times. *The Journal of Interdisciplinary History*, v. 35, n. 3, pp. 347–360, 2005.

COMMITTEE ON CHARITABLE TRUSTS AND FOUNDATIONS. Cy Pres and Deviation: current trends in application. *Real Property, Probate and Trust Journal*, v. 8, n. 3, pp. 391–404, 1973.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 37: preservação do patrimônio histórico urbano*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/3296.pdf>. Acesso em: 04 set. 2019.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & Economia*. 5 ed. Porto Alegre: Brokman Companhia Editora, 2010.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida; SILVA, Kellen Emídio da; PAES, José Eduardo Sabo. Políticas públicas sociais e atuação das organizações religiosas na execução dos direitos fundamentais. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, v. 6, n. 1, 2018.

CRESCITELLI, Edson; STEFANINI, Adriana. O Licenciamento de Marcas Estudo de Caso: Mattel do Brasil – Marca Barbie. *Seminários em Administração FEA-USP*, 2007. Disponível em: <<http://sistema.semead.com.br/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/48.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2021.

CRETELLA JUNIOR, José. *Dicionário de direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

D'ALTE, Tiago Souza. Fundos públicos ambientais: novas formas de financiamento da actividade ambiental pública. *Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT*, Belo Horizonte, ano 6, n. 35, nov./dez. 2008.

DEBONI, Fábio. *Reflexões contemporâneas sobre investimento social privado*. São Paulo: Instituto Sabin, 2017.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DOKKO, Jane K. Does the NEA Crowd Out Private Charitable Contributions to the Arts? *National Tax Journal*, v. 62, n. 1, pp. 57–75, 2009.

DOURADO, Odete. Antigas falas, novas aparências: o tombamento do Ilê Axé Iyá Nassô Oká e a preservação dos bens patrimoniais no Brasil. *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (on line)*, v. 14, p. 6-19, 2011.

DUARTE, Luiz Fernando Dias. O Museu Nacional: ciência e educação numa história institucional brasileira. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 25, n. 53, p. 359-384, jan./abr. 2019.

DURAND, José Carlos Garcia. Política e gestão cultural: Brasil, USA e Europa. In: *Relatório de Pesquisa nº 13/2000*. Biblioteca Digital da Fundação Getúlio Vargas, 2000.

DWORKIN, Ronald. Is Wealth a Value?. *The Journal of Legal Studies*, v. 9, n. 2, 1980.

\_\_\_\_\_. *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

EDWARDS, Michael. *Just Another Emperor? The Myths and Realities of Philanthrocapitalism*. New York: Demos, 2008.

ERTHAL, Thiago Serpa. Discricionariedade administrativa no destombamento: estudo de caso do RESP 1.656.889/MG. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Mudanças Climáticas: Conflitos Ambientais e Respostas Jurídicas*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2019, p. 571-584.

ETZIONI, Amitai. *The moral dimension: toward a new economics*. New York: The Free Press, 1988.

\_\_\_\_\_. *The new golden rule: community and morality in a democratic society*. New York: BasicBooks, 1996.

\_\_\_\_\_. *The third way to a good society*. London: Demos, 2000.

FABIANI, Paula Maria de Jancso; CRUZ, Helio Nogueira da. Fundos Patrimoniais: caminho para a sustentabilidade de longo prazo. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, Brasília, v. 4, n. 2, pp. 186-203, jul./dez. 2017.

FABIANI, Paula Maria de Jancso et al (Orgs.). *Fundos patrimoniais filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações*. São Paulo: IDIS, 2019.

FALCONER, Andres Pablo. *A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. 1999. 162f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 1999.

FARIA, Luiz de Castro. *As exposições de antropologia e arqueologia do Museu Nacional*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949.

FEINGOLD, Mordechai. Philanthropy, Pomp, and Patronage: Historical Reflections upon the Endowment of Culture. *Daedalus*, v. 116, n. 1, pp. 155–178, 1987.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs.). *Revisitando o instituto do tombamento*. Belo Horizonte: Forum, 2010.

FERNANDES, José Ricardo Oriá. *Muito antes do SPHAN: a política de patrimônio histórico no Brasil (1838-1937)*, 2010. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politica-cultural-casaderuibarbosa/files/2010/09/18-JOS%C3%89-RICARDO-ORI%C3%81-FERNANDES.1.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA, Luiza de Cavalcanti Azeredo. *E a cultura? O Centro Nacional de Referência Cultural e a identidade do Brasil*. 2015. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2015.

FERRETI, Michelle (Org.). *Censo GIFE 2018*. São Paulo: GIFE, 2019. Disponível em: <<https://sinapse.gife.org.br/download/censo-gife-2018>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

FISHMAN, James J. What Went Wrong: Prudent Management of Endowment Funds and Imprudent Investing Policies. *Journal of College and University Law*, v. 40, n. 2, pp. 199-246, 2014.

FONSECA, Maria Cecília Londres. *O Patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.

\_\_\_\_\_. Referências Culturais: Base para novas políticas de patrimônio. In: BRASIL. *O registro do patrimônio imaterial*. Dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial. Brasília: MinC, 2000, p. 59-69.

FONTANA, Eliane. *Terceiro setor e cooperação pública: proposições para um marco conceitual das Organizações da Sociedade Civil na perspectiva comunitarista*. 2017. 287 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

FOSTER, Margery Somers. *Out of Small Beginnings... An Economic History of Harvard: College in the Puritan Period (1636 to 1712)*. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

FRAZER, Elizabeth. *The Problems of Communitarian Politics: Unity and Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

FREEMAN, Robert Edward. *Strategic Management: A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman, 1984.

FREITAS, Marcelo de Brito Albuquerque Pontes. Mário de Andrade e Aloísio Magalhães: Dois personagens e a questão do patrimônio cultural brasileiro. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, n. 7, p. 71-93, 1999.

FRIEDMAN, David. *Law's Order: What Economics Has to Do with Law and Why It Matters?* New Jersey: Princeton University Press, 2000.

FRIEDMAN, Milton. A Friedman Doctrine: The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits. *New York Times Magazine*, Sept. 13, 1970. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>>. Acesso em 28 jul. 2021.

FRIIS, Andreas. *The Emerging Fourth Sector*. 2009. 124 f. Tese (Mestrado). Center for Ethics and Economics, Norges Handelshøyskole, 2009.

FUNARI, Pedro Paulo Abreu; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. *Patrimônio histórico e cultural*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

GALLO, Amyntas Jacques de Moraes; CASTRO, Ana Célia. Da caridade aos fundos patrimoniais: evolução das atividades filantrópicas no país. *Revista BNDES*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 52, p. 152-222, dez. 2019.

GARCIA, Felix. *Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil*. Brasília: Ipea, 2018.

GARRISON, John W.. *Do Confronto à Colaboração: Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília: Banco Mundial, 2000.

GIANNECCHINI, Ana Clara. *O IPHAN e o Programa Monumenta: Lições para a gestão do patrimônio cultural*. 2014. 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2014.

GIRIDHARADAS, Anand. *Os vencedores levam tudo: a farsa de que a elite muda o mundo*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020, eBook.

GNEEZY, Uri; RUSTICHINI, Aldo. A Fine is a Price. *Journal of Legal Studies*, v. 29, n. 1, jan. 2000.

GOMES, Ana Paula de Oliveira. *A Problemática dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART)*. II Encontro Internacional de Direitos Culturais (anais). Fortaleza, 2013. Disponível em: <<http://direitosculturais.com.br/download.php?id=59>>. Acesso em: 19 mai. 2021.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. *A retórica da perda: os discursos do patrimônio cultural no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPHAN, 1996.

GRAY, John Chipman. *The Rule Against Perpetuities*. 4. ed. Boston: Little Brown & Co., 1942.

HALL, Peter Dobkin. Philanthropy, the Nonprofit Sector & the Democratic Dilemma. *Daedalus*, v. 142, n. 2, pp. 139–158, 2013.

HANSMANN, Henry. Why Do Universities Have Endowments? *The Journal of Legal Studies*, v. 19, n. 1, pp. 3-42, jan. 1990.

HARVEY, David C. A history of heritage. In: GRAHAM, Brian; HOWARD, Peter. *Ashgate Research Companion to Heritage and Identity*. Ashgate Publishing, 2008, p. 28-56.

HENNIGAN, Peter C. *The birth of a legal institution: the formation of the waqf in third-century*. Leiden, Boston: Brill, 2004.

HERDER, Johann Gottfried. Ideen zur Philosophie der Geschichte der Menschheit. In: *Johann Gottfried Herder – Werke*, Bd. 6. Frankfurt am Main: Deutscher Klassiker Verlag, 1989.

HIRATA, Augusto Jorge; GRAZZIOLI, Raquel; DONNINI, Thiago (Coord.). *Fundos patrimoniais e organizações da sociedade civil*. São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2019 (Coleção sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil; 2).

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE, IPEA, ABONG; e GIFE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos (Fasfil) no Brasil – 2010*. GIFE: São Paulo, 2012.

IDIS. *Risco e Filantropia: Sistematização, Educação e Profissionalização*. São Paulo: IDIS, 2014.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*: 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Perfil das Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público em Atividade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *PAC Cidades Históricas*: resumo por cidade/UF. 2013. Disponível em:  
<<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Investimentos%20por%20cidade.pdf>>.  
Acesso em: 04 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Recuperação de imóveis tombados em centros históricos*. Brasília, DF: IPHAN, 2009.

\_\_\_\_\_. *Relatório de gestão: exercício de 2020*. 2021. Disponível em:  
<[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2020.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Relatorio_de_Gestao_2020.pdf)>.  
Acesso em: 18 mai. 2021.

INTERNACIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW. *Handbook on good practices for laws relating to non-governmental organizations*. Washington, DC: The World Bank, 1997.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

JONES, Gareth. *History of the Law of Charity 1532-1827*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

JUNG, Tobias; PHILLIPS, Susan D.; HARROW, Jenny. *The Routledge Companion to Philanthropy*. Abingdon: Routledge, 2016.

JURADO, Carlos. The Fourth Sector: Creating a for-Profit Social Enterprise Sector to Directly Combat the Lack of Social Mobility in Marginalized Communities. *Hastings Race and Poverty Law Journal*, v. 13, n. 2, p. 349-390, Summer 2016.

KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. Tradução de Manuela Pinto dos Santos e Alexandre Fradique Morujão. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

KING JR., Martin Luther. *Strength to Love*. Boston: Beacon Press, 1981.

KISIL, Marcos; FABIANI, Paula Jancso; e ALAVREZ, Rodrigo (orgs.). *Fundos Patrimoniais: criação e gestão no Brasil*. São Paulo: Zeppelini Editorial, 2012.

KOCHARD, Lawrence E.; RITTEREISER, Cathleen M.. *Foundation and endowment investing: philosophies and strategies of top investors and institutions*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2007.

KOTLER, Philip; LEE, Nancy. *Corporate Social Responsibility: Doing the Most Good for Your Company and Your Cause*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2005.

KROEBER, Alfred Louis; KLUCKHOHN, Clyde. *Culture: a critical review of concepts and definitions*. Cambridge: The Museum, 1952.

LANDIM, Leilah. Defining the Nonprofit Sector: Brazil. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, n. 9, edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1993.

\_\_\_\_\_. *A invenção das ONGs: Do serviço invisível à profissão impossível*. 1993. 239 f. Tese (Doutorado) - Antropologia Social, Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.

LARAIA, Roque de Barros. *Cultura: um conceito antropológico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

LAVINAS, Laís Villela. *Um animal político na cultura brasileira: Aloísio Magalhães e o campo do patrimônio cultural no Brasil (anos 1966-1982)*. 2014. 223 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

LEAL, Claudia F. Baeta Leal (Org.). *As missões da Unesco no Brasil*: Michel Parent. Rio de Janeiro: IPHAN; COPEDOC, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LEIBOWITZ, Martin L.; BOVA, Anthony; HAMMOND, P. Brett. *The endowment model of investing: return, risk, and diversification*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2010.

LENKOWSKY, Leslie. Big Philanthropy. *The Wilson Quarterly* (1976-), v. 31, n. 1, pp. 47–51, 2007.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Race et histoire*. Paris: UNESCO, 1952.

LOEWENBERG, Frank M. *From Charity to Social Justice: The Emergence of Communal Institutions for Support of the Poor in Ancient Judaism*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 2001.

MAGALHÃES, Aloísio. *E Triunfo?: a questão dos bens culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

MALENA, Carmen. *Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration Between The World Bank and Non-governmental Organizations*. Washington, DC: Operations Policy Department, World Bank, 1995.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MARX, Karl. *O Capital*. Volume 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASBACK, Craig Alford. Independence vs. Accountability: Correcting the Structural Defects in the National Endowment for the Arts. *Yale Law & Policy Review*, v. 10, n. 1, pp. 177–204, 1992.

MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

MAYER, Egon. *Philanthropy and Voluntarism Among the Jews*. New York: Center for the Study of Philanthropy, 1998.

MEC/SPHAN/FNPM. *Proteção e Revitalização do Patrimônio Cultural no Brasil: uma trajetória*. Brasília: MEC/SPHAN/FNPM, 1980.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. Estado e Terceiro Setor: uma análise de aproximação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, n. 3, jul-set 1999.

\_\_\_\_\_. *Visitando o "Terceiro Setor" (ou parte dele)*. Brasília: IPEA, 1999.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. *O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas*. In: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão*. Brasília: IPHAN, 2012 (Anais; v. 2, t. 1), pp. 25-39.

MICELI, Sergio (Org.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo: Sumaré, FAPESP, 1993.

MILLER, Howard S.. *Legal Foundations of American Philanthropy, 1776-1844*. Madison: State Historical Society of Wisconsin, 1961.

MODÉ, Fernando Magalhães. *Endowment: os fundos patrimoniais e o investimento social privado no Brasil*. In: OLIVEIRA, Gustavo (coord.). *Direito do Terceiro Setor*. Belo Horizonte: Forum, 2008, pp. 221-229.

MOMIGLIANO, Arnaldo. Ancient history and the antiquarian. *Journal of the Warburg and Courtauld Institutes*, London, v. 13, n. 3-4, p. 285-315, 1950.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra-pátria*. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2003.

MULCAHY, Kevin V.. The Arts and Their Economic Impact: The Values of Utility. *Journal of Arts Management and Law*, v. 16, n. 3, p. 33-48, Fall 1986.

\_\_\_\_\_. The Public Interest in Public Culture. *Journal of Arts Management and Law*, v. 21, n. 1, p. 5-28, Spring 1991.

\_\_\_\_\_. The State Arts Agency: An Overview of Cultural Federalism in the United States. *Journal of Arts Management, Law and Society*, v. 32, n. 1, p. 67-80, Spring 2002.

\_\_\_\_\_; KENDRICK, Harold F. Congress and Culture: Legislative Reauthorization and the Arts Endowment. *Journal of Arts Management and Law*, v. 17, n. 4, p. 39-56, Winter 1988.

NAJAM, Adil. Understanding the Third Sector: Revisiting the Prince, the Merchant, and the Citizen. *Nonprofit Management & Leadership*, v. 7, n. 2, 203-219, Winter 1996.

NASAW, David. *Andrew Carnegie*. New York: Penguin Press, 2006.

NEWMAN, Diana S.. *Nonprofit Essentials: Endowment Building*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2005.

NOGUEIRA, Fernando do A.; SCHOMMER, Paula Chies. Quinze Anos de Investimento Social Privado no Brasil: Conceito e Práticas em Construção. *XXXIII Encontro da ANPAD*, São Paulo, set. 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS3252.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTON, José. Pina Manique e o Iluminismo Filantrópico em Portugal. *Revista Lusófona de Ciências Sociais*, n. 2, pp. 125-128, 2005.

NUNES, Geilson; DIAS, Jefferson Aparecido. *Destinação direta de recursos de termos de ajustamento de conduta: instrumento eficaz na defesa de direitos transindividuais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

OKIE, Susan. Okie, S. Global Health: The Gates-Buffet Effect. *New England Medical Journal*, n. 355, p. 1084-1088, 2006.

OLIVEIRA, Fábio André Uema. *Patrimônio cultural brasileiro na Constituição Federal de 1988 e a diversificação do instrumento do tombamento*. 2018. 217 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Direito do Terceiro Setor. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte: Forum, ano 1, n. 1, p. 11-38, jan.-jun. 2007.

OLIVEIRA, Marta Olivia Rovedder de. Valor da Marca: Conceitos, Abordagens e Estado da Arte no Brasil. *III Encontro de Marketing da ANPAD*. Curitiba, 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EMA332.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2021.

OLIVEIRA, Pedro Ribeiro de. *Religião e Dominação de Classe*. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Fundos Patrimoniais Filantrópicos e a Lei nº 13.800/2019: a Busca da Sustentabilidade Financeira do Terceiro Setor. *Revista Síntese de Direito Administrativo*, São Paulo, ano XIV, n. 164, pp. 58-77, ago. 2019.

OLIVEIRA, Taiana de; ALVES, Ismael Gonçalves. Legião Brasileira de Assistência e políticas sociais: primeiro-damismo, gênero e assistência social. *Boletim Historiar*, v. 7, n. 2, p. 16-32, mai.-ago. 2020.

OLIVER, James H. Marcus Aurelius and the Philosophical Schools at Athens. *The American Journal of Philology*, v. 102, n. 2, pp. 213–225, 1981.

PADIN, Camila Ferrara. *Alumni e endowment: atuação jurídico-institucional de universidades brasileiras na captação de recursos destinados ao financiamento da educação superior*. Londrina: Thoth, 2019.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social: Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. Rio de Janeiro: Forense, 2017 (Versão eletrônica para Kindle)

\_\_\_\_\_. *Fundações e Entidades de Interesse Social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

\_\_\_\_\_; QUEIROZ FILHO, Adair Siqueira de. A importância dos endowment ou fundos patrimoniais na captação de recursos para as entidades integrantes do Terceiro Setor e o princípio da Livre Concorrência. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, Brasília, v. 9, n.2, pp. 86-111, jul.-dez. 2014.

PAGOTTO, Livia Menezes. Advocacy em rede: em busca de maior impacto do investimento social privado no Brasil. *Artigos GIFE*, São Paulo, v. 1, n. 2, 2019.

PANNUNZIO, Eduardo; SOUZA, Aline Gonçalves de. *Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil: Desafios do ambiente jurídico brasileiro atual*. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, 2018 (Coleção FGV Direito SP – CPJA – Working Papers).

\_\_\_\_\_ et al. *Fortalecimento da sociedade civil: redução de barreiras tributárias às doações*. São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2019 (Coleção sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil; 1).

PARENT, Michel. Proteção e valorização do patrimônio cultural brasileiro no âmbito do desenvolvimento turístico e econômico. 1968. In: LEAL, Claudia Feierabend Baeta (Org.). *As Missões da UNESCO no Brasil: Michel Parent*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2008.

PASQUALIN, Priscila; SETTI, Márcia. *O legal da filantropia: governança jurídica da atuação filantrópica*. São Paulo: Noeses, 2019.

PEREIRA, Danilo Celso. Cidade, Patrimônio e Território: as políticas públicas federais de seleção no Brasil do século XXI. *Revista CPC*, São Paulo, n. 21, p. 36-70, jan./jul. 2016.

PEREIRA, Paulo Fernando Soares. As pedras e os azulejos que se acertem com a Justiça! A invenção da cidade patrimônio cultural da humanidade e a judicialização da política patrimonial. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, pp. 240-260, jul./dez. 2015.

PEREIRA, Rodrigo Mendes. *Terceiro Setor e Religião: Investigando Afinidades e Relacionando Catolicismo, Ética, Direito, Caridade e Cidadania*. Brasil. 2010. 303 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

PILERI, Joseph. Democratizing the Fourth Sector: B Corps and Beneficiary Participation. *South Carolina Law Review*, v. 72, n. 1, p. 83-144, Autumn 2020.

PISTOR, Katharina. *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*. New Jersey: Princeton University Press, 2019.

PNUD/IPEA. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: PNUD, 1996.

PORTER, M. E.; KRAMER, M. R.. Creating Shared Value. *Harvard Business Review*, v. 89, n. 1, pp. 2-17, 2011.

POSNER, Richard. *Economic Analysis of Law*. 7 ed. New York: Aspen Publishers, 2007.

\_\_\_\_\_. *The Economics of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1983.

\_\_\_\_\_. *The homeric version of the minimal State*. *Ethics*, v. 90, n. 1, 1979.

\_\_\_\_\_. Some uses and abuses of Economics in Law. *The University of Chicago Law Review*, v. 46, n. 2, 1979.

\_\_\_\_\_. Utilitarianism, economics, and legal theory. *The Journal of Legal Studies*. v. 8, n. 1, 1979.



\_\_\_\_\_. Values and Consequences: An Introduction to Economic Analysis of Law. *Law & Economics Working Papers*, n. 53, 1998.

POWELL, Walter W.; STEINBERG, Richard. *The non-profit sector: A research handbook*. 2. ed. New Haven: Yale Press, 2006.

PRESTON, Andrew. To Make the World Saved: American Religion and the Great War. *Diplomatic History*, v. 38, n. 4, pp. 813–825, 2014.

PULLAN, Brian. Catholics and the Poor in Early Modern Europe. *Transactions of the Royal Historical Society*, v. 26, pp. 15–34, 1976.

QUINTÃO, Carlota. Terceiro Sector: elementos para referenciação teórica e conceptual. In: *Anais do V Congresso Português de Sociologia sobre Sociedades Contemporâneas: reflexividade e Ação*. Braga: Universidade do Minho, 12-15 de maio de 2004.

RACHUM, Ilan. *The Dismantling of Brazil's Old Republic: Early Twentieth-Century Cultural Change, Intergenerational Cleavages, and the October 1930 Revolution*. New York: UPA, 2018.

RAINHO, Renata Vaz M. Costa. O Programa de Parcerias de Investimentos e o Estado Regulador. *Revista do CAAP*, n. 02, v. XXIII, pp. 87-103, 2017.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Brasília: EdUnB, 1981.

RÉAU, Luis. *Le vandalisme révolutionnaire*. Paris: Rchette, 1959.

REISEWITZ, Lúcia. *Direito ambiental e patrimônio cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

RIBEIRO, Darcy. *O processo civilizatório: etapas da evolução sociocultural*. 11. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

RIEGL, Alois. *O culto moderno dos monumentos: a sua essência e a sua origem*. São Paulo: Perspectiva, 2014 [1903].

ROCHA, Ednéia Silva Santos. Contribuições da Fundação Ford à formação e consolidação de campos científicos no Brasil. *INCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação*, Ribeirão Preto, v. 7, n. 2, p. 93-117, set. 2016/fev. 2017.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Estudos de direito do patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. *Interés general, derecho administrativo y estado del bienestar*. Iustel: Madrid, 2012.

ROLNIK, Iara; FONTES, Mariana Levy Piza. *A sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil: Um olhar a partir da Pesquisa TIC Organizações Sem Fins Lucrativos*. In: *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nas organizações sem fins lucrativos brasileiras [livro eletrônico]: TIC Organizações Sem Fins Lucrativos 2016*. Núcleo de Informação e Comunicação do Ponto BR – São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2017.

RUSKIN, John. *The seven lamps of architecture*. Londres: J. M. Durst & Sons Ltd., New York: E. D. Button & Co. Inc., 1956.

RUSSELL, Chris. *Trustee investment strategy for endowments and foundations*. West Sussex: John Wiley & Sons, 2006.

SALAMA, Bruno Meyerhof (org.). *Direito e Economia: textos escolhidos*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SALAMON, Lester M. Defining the nonprofit sector: the United States. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1996.

\_\_\_\_\_. *Filantropização via Privatização: garantindo receitas permanentes para o bem comum*. São Paulo: IDIS, 2016

\_\_\_\_\_; ABRAMSON, Alan J.. (1982). *The Federal Budget and the Nonprofit Sector*. Washington, DC: Urban Institute Press, 1982.

\_\_\_\_\_; ANHEIER, Helmut K.. In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.

\_\_\_\_\_; ANHEIER, Helmut K. In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.

\_\_\_\_\_; ANHEIER, Helmut K. Toward an Understanding of International Nonprofit Sector. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.

SALAMON, Lester M. et al. *Global Civil Society: Dimensions of the Non-profit Sector*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

\_\_\_\_\_; NEWHOUSE, Chelsea L.. The 2020 Nonprofit Employment Report. *Nonprofit Economic Data Bulletin n. 48*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, June 2020.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Incentivos regulatórios à filantropia individual no Brasil*. São Paulo: GIFE; Rio de Janeiro: FGV Direito Rio; São Paulo: FGV Direito SP, 2019 (Coleção sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil; 3).

SANGLARD, Gisele Porto. *Entre os salões e o laboratório: Filantropia, mecenato e práticas científicas*. 2005. 261 f. Tese (Doutorado em História das Ciências da Saúde) – Casa de Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2005.

SANSON, João Rogério. Aspectos comuns aos conceitos de bens públicos, externalidades e bens meritórios. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 20, n. 2, p. 1-32, set. 2020.

SANT'ANNA, Marcia. *Da cidade-monumento à cidade-documento*. Salvador: Oiti Editora, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção multicultural dos Direitos Humanos. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 7-34, jan./jun. 2001.

SANTOS, Bruno Damasceno Ferreira; OLIVEIRA, Mariana Beatriz Tadeu de. *Fundos patrimoniais: sustentabilidade e financiamento para o terceiro setor*. Belo Horizonte: Dialética, 2020. Edição Kindle.

SARMENTO, Daniel. 21 anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 6, n. 30, p. 7-41, 2009.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Interesses públicos vs. interesses privados: desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. *Doação de Direito Público e Direito Financeiro*. 2015. 276 p. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2015.

SCHMIDT, João Pedro. Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 91, p. 300-313, mar. 2014.

SCHÜLER, Fernando Luís. Gestão Cultural: O desafio da sustentabilidade e a alternativa dos fundos endowment. Uma análise do caso brasileiro à luz da experiência canadense. *Interfaces Brasil/Canadá*. Canoas, v. 12, n. 15, 2021, pp. 129-154.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da (Org.). *Direito e Políticas Culturais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

\_\_\_\_\_. *Financiamento cultural no Brasil contemporâneo*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

\_\_\_\_\_. *Os limites do financiamento cultural federal no Brasil: entre ideias e materialidades*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

\_\_\_\_\_; ZIVIANI, Paula; MACHADO, Claudia Rachid. *Orçamento cultural para quê? Pacto federativo e fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

SILVA, José Afonso da. *Ordenação constitucional da cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Patricia Kunrath. *Filantropia e Investimento Social Privado nos Estados Unidos e no Brasil: redes transnacionais de governança econômica*. Tese (Doutorado em Antropologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

\_\_\_\_\_. A outra face da desigualdade: a articulação das elites no campo da filantropia e investimento social privado. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 4, n. 7, pp. 135-174, 2016

SIMON, John G.. American Philanthropy and the Buck Trust. *University of San Francisco Law Review*, n. 21, pp. 641–79, 1987.

SIQUEIRA, Mariana de. *Interesse público no direito administrativo brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura*. 2014. 280 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2015.

SMITH, David Horton. Four Sectors or Five? Retaining the Member-Benefit Sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. v. 20, n. 2, pp.137-150, Summer 1991.

SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra (orgs.). *Bens culturais e direitos humanos*. São Paulo: SESC, 2015.

SOTTO-MAIOR, Felipe Linetzky. Endowments no Brasil: a importação de uma estratégia de sustentabilidade. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte, ano 5, n. 10, pp. 65-97, jul./dez. 2011.

SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SOUZA, Leandro Marins de. *Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor: sistematização e regulação*. 2010. 288 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Bens Culturais e sua Proteção Jurídica*. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2005.

SPALDING, Erika. *Os fundos patrimoniais endowment no Brasil*. 2016. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2016.

STENGERS, Isabelle. *D'une science à l'autre: Des concepts nomades*. Paris: Éditions du Seuil, 1987.

STIGLER, George. Law or Economics? *The Journal of Law and Economics*, v. 35, n. 2, 1992.

STRICKLAND, Carol. *Arte comentada: da pré-história ao pós-moderno*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004

TELLES, Mário Ferreira Pragmácio; COSTA, Rodrigo Vieira; e SALES, Jessica Fontenele. O revés da proteção: apontamentos sobre o instituto do cancelamento de tombamento e suas implicações nas políticas de preservação do patrimônio cultural. In: *V Seminário Internacional – Políticas Culturais*, 2014, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014.

THALER, Richard. *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. New York: Norton, 2015.

TIMM, Luciano Benetti. *Direito & Economia no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões (livro II)*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

TYLOR, Edward Burnett. *Primitive culture: researches into the development of mythology, philosophy religion language, art, and custom*. 6. ed. London: John Murray, 1920.

UNESCO. *Guia de Execução de Projetos da UNESCO no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2020. Disponível em: <[https://www1.brasilia.unesco.org/manualexecucao/guia\\_execucao\\_ubo.pdf](https://www1.brasilia.unesco.org/manualexecucao/guia_execucao_ubo.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2021.

UNITED NATIONS. *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*. New York: United Nations, Statistics Division, 2003. Disponível em: <[https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf\\_91e.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf)>. Acesso em 19 jul. 2021.

VALLE, Rogério; PITTA, Marcelo. *Comunidades Eclesiais Católicas*. Petrópolis: Vozes, 1994.

VIOLIN, Tarso. Cabral. O ‘Terceiro Setor’ e as cooperativas sociais. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.). *Direito do Terceiro Setor: atualidades e perspectivas*. Curitiba: OAB/PR, 2006

VIOLLET-LE-DUC, Eugène. *L'Écletisme raisonné*. Choix de textes et préface de Bruno Foucart. Paris: Denoël, 1984.

VOGEL, David. *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2005.

WEBER, Max. *A ética protestante e o “espírito do capitalismo”*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, versão Kindle.

WILLIAMS, Raymond. *Keywords: A vocabulary of culture and society*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 1983.

WORLD BANK. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press, 1997.

ZUNZ, Olivier. *Philanthropy in America: a History*. New Jersey: Princeton University Press, 2012, versão Kindle.